This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 185 641

FRANCE

1
1853

TRAITÉ

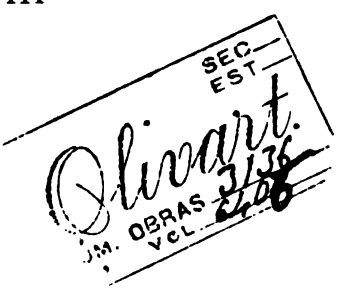
THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

III



IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE

BAR-LE-DUC

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES PRINCIPALES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789

PAR A. BATBIE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Avocat à la Cour d'Appel, Sénateur,
Ancien Ministre de l'Instruction publique et des Cultes

DEUXIÈME ÉDITION

REMANIÉE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE

TOME TROISIÈME

PARIS
L. LAROSE ET FORCEL
Libraires-Editeurs
22, RUE SOUFFLOT, 22

1885

BAT

For TX
B 3282d
Ed. 2.

DROIT PUBLIC ET CONSTITUTIONNEL.

CHAPITRE DIX-HUITIÈME.

GRANDS POUVOIRS DE L'ÉTAT. — POUVOIR LÉGISLATIF.

Sommaire.

1. Transition.
2. Division du pouvoir législatif.
3. Chambre des députés.
4. De l'élection à deux degrés.
5. Scrutin de liste et scrutin d'arrondissement.
6. Renouvellement intégral ou partiel.
7. Durée de la législature.
8. De la dissolution. — Délai de la réélection.
9. Du mandat impératif.
10. Des arrondissements ayant plus de cent mille habitants.
11. Loi du 28 juillet 1881. Algérie. — Département de la Seine.
12. Indemnité des députés.
13. Cumul de l'indemnité avec les traitements.
14. Exceptions au principe de l'incompatibilité.
15. Inéligibilité relative.
16. Suite aux exceptions de l'incompatibilité.
17. Situation du fonctionnaire élu député.
18. Suite.
19. Eligibilité.
20. Des militaires.
21. Eligibilité. — Suite.
22. Suite.
23. Révision des listes.
24. Suite.
25. Suite.
26. Suite.
27. Suite.

28. Révision des listes. — Clôture des listes.
29. Réunion des collèges électoraux.
30. Vote. — Bureau; sa composition.
31. Dépouillement.
32. Recensement. — Élection.
33. Sessions ordinaire et extraordinaire.
34. Vérification des pouvoirs.
35. Initiative des lois.
36. Sénat. — Composition du Sénat.
37. Sénateurs inamovibles.
38. Sénateurs élus dans les départements.
39. Nomination des délégués des conseils municipaux.
40. Suite.
41. Suite. Réclamation contre l'élection d'un délégué.
42. Liste des électeurs sénatoriaux.
43. Suite.
44. Des électeurs contestés. — Seront-ils portés sur la liste?
45. Composition du Bureau.
46. A qui appartient la désignation du local?
47. Résultat du scrutin.
48. Durée des pouvoirs.
49. Suite.
50. Incompatibilités.
51. Suite. — Militaires.
52. Suite.
53. Suite.
54. Initiative des lois. — Lois de finances.
55. Abrogation des lois. — Suppression des crédits nécessaires à leur exécution.
56. Immunités parlementaires.
57. Poursuites.
58. Siège du Gouvernement et des Chambres.
59. Publicité des séances.
60. Police des séances. — Droit de requérir la force armée.
61. Assemblée nationale. — Élection du Président de la République.
62. Réunion pour la révision de la Constitution.
63. Souveraineté de l'Assemblée nationale. — Limites.
64. Révision. — Suite.
65. Réunion de l'Assemblée nationale à Versailles.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

1. Le principe de la séparation des pouvoirs est la transition entre le droit public (*sensu stricto*) que nous avons étudié dans les chapitres précédents et le droit constitutionnel qui a pour objet la formation et le mécanisme des grands pouvoirs de l'État.

POUVOIR LÉGISLATIF.

8. Le pouvoir législatif, d'après la Constitution du 25 février 1875, est confié à deux assemblées, le Sénat et la Chambre des députés et, dans certains cas, à une troisième assemblée formée par la réunion des deux autres, que la loi nomme *Assemblée nationale* et que, dans l'usage, on appelle plus fréquemment *le Congrès*. A l'Assemblée nationale appartient le pouvoir de modifier et d'interpréter la Constitution; les lois non constitutionnelles sont faites par le concours des deux Chambres délibérant séparément. Le Sénat et la Chambre des députés sont l'un et l'autre électifs, aux conditions fixées par deux lois électorales qui peuvent, toutes deux, être modifiées suivant la procédure des lois ordinaires. Entre les deux assemblées cependant, il y avait cette différence que l'organisation du Sénat était régie par la loi constitutionnelle (art. 1 à 7 de la loi du 24 fév. 1875), tandis que pour la Chambre des députés, même les questions d'organisation pouvaient être résolues par une loi ordinaire. Cette différence n'existe plus depuis que l'Assemblée nationale a, par la loi du 14 août 1884, article 3, décidé que les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 n'auraient plus, à l'avenir, le caractère constitutionnel. Une loi ordinaire suffirait d'après cela pour modifier la composition du Sénat, le nombre de ses membres, leur répartition, aussi bien que pour changer le corps électoral et le mode de l'élection.

Bien que le Sénat soit appelé la Chambre haute et qu'elle occupe officiellement le premier rang, nous commencerons par exposer la composition de la Chambre des députés, soit parce que celle-ci procède directement du suffrage universel, tandis que le Sénat est le produit d'élections à plusieurs degrés, soit parce que le Sénat est avant tout un pouvoir modérateur et que, logiquement, il convient d'exposer, en premier lieu, les causes qui peuvent donner lieu à l'exercice de cette fonction régulatrice.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

3. La Constitution se borne à dire que la Chambre des députés sera élue par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale; elle n'a réglé ni sa composition, ni le mode de sa nomination. Les auteurs de la Constitution ont donc laissé dans le domaine de la loi ordinaire les questions les plus importantes, questions qui sont résolues dans plusieurs Constitutions antérieures de la France et dans les Constitutions de plusieurs autres pays. La Constitution ne dit même pas que l'élection sera faite au suffrage universel directement exprimé, de sorte que le suffrage à plusieurs degrés pourrait être établi par une loi ordinaire. Elle ne s'est pas davantage prononcée sur le point de savoir si les députés seraient nommés par département, au scrutin de liste, ou par arrondissement, au scrutin uninominal. La durée du mandat n'a pas non plus été fixée dans la Constitution. Toutes ces questions ont été tranchées par la loi électorale du 30 novembre 1875. L'article 1er s'est prononcé pour le suffrage direct; l'article 14 a préféré le scrutin individuel par arrondissement au scrutin de liste et l'article 15, en fixant à quatre ans la durée du mandat des députés, a disposé que le renouvellement de la Chambre aurait lieu intégralement.

Une loi votée par la Chambre des députés et le Sénat pourrait donc, sans réunion de l'Assemblée nationale ou Congrès, substituer l'élection à deux degrés au suffrage direct, le scrutin de liste par département au scrutin individuel par arrondissement, le renouvellement partiel au renouvellement intégral, et restreindre ou prolonger la durée du mandat.

4. C'est une opinion assez répandue, parmi ceux qui redoutent les emportements du suffrage universel, que l'élection à deux degrés aurait un caractère plus conservateur et tournerait au profit de l'élément modéré de tous les partis. L'expérience n'est pas d'accord avec cette opinion. L'Assemblée législative et la Convention furent nommées à deux degrés, même par des électeurs primaires et secondaires qui devaient payer une

contribution et l'histoire de ces assemblées violentes montre l'illusion de ceux qui vantent le suffrage indirect. Nous verrons que, pour la formation du Sénat, l'élection à plusieurs degrés a été adoptée et que les résultats semblent donner raison à ceux qui attendent plus de modération de ce système électoral; mais cette conclusion est loin d'être juste, car les délégués sénatoriaux sont nommés par les conseillers municipaux; ceux-ci, à la vérité, sont choisis par les électeurs primaires, mais le caractère municipal domine dans leur élection. Ils sont principalement nommés pour la gestion des affaires de la commune et leur participation à l'élection sénatoriale, parce qu'elle est accidentelle, n'a joué qu'un petit rôle dans leur désignation. Au contraire, des électeurs spéciaux, élus en vue d'une élection et dont les pouvoirs cesseraient après les opérations, seraient nommés par les électeurs primaires dans le même esprit que ceux-ci apporteraient dans une élection directe. Le résultat ne serait certainement pas différent.

5. Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement donneront lieu à d'interminables discussions, parce que ni leurs mérites ni leurs défauts ne sont assez incontestables pour rallier tous les esprits. Ils seront probablement toujours des moyens que les partis soutiendront, en apparence, par des raisons théoriques bien que, dans le fond, ils les emploient à titre d'expédients. On verra les mêmes hommes ou du moins les mêmes partis, préférer tantôt l'un, tantôt l'autre, suivant l'intérêt politique du moment. Le scrutin de liste donne à l'élection un caractère plus élevé; il fait connaître l'opinion du département et se prête mieux que le scrutin individuel, à exprimer les mouvements des esprits. Les partis peuvent, en composant la liste, transiger pour la représentation des nuances et de cet accord résulte la manifestation de l'opinion moyenne du département. Il facilite le choix des hommes distingués; car il faut pour obtenir d'être mis sur la liste, une notoriété qui parle à tout le département. Le scrutin individuel, au contraire, assure le succès de candidats inconnus ailleurs que dans leur petite circonscription. L'élection par arrondissement peut même n'avoir aucune portée politique, et être déterminée uniquement par

l'influence personnelle d'un grand propriétaire ou d'un homme d'affaires ou enfin d'un candidat dont tout le mérite est d'être remuant. Les influences de clocher peuvent aisément fausser le sens de l'élection et à un mandat politique substituer un mandat intéressé. Mais d'un autre côté, l'électeur qui élit le député de son arrondissement donne sa confiance à un mandataire qu'il connaît; il ne nomme pas, comme cela se passe dans le vote par département, des représentants qu'il n'a jamais vus ou ne verra jamais. Sa confiance est donnée en connaissance de cause. D'un autre côté, son élu est plus indépendant, parce qu'il a une position propre, tandis que pour figurer sur la liste et y être maintenu, il faut se placer dans la dépendance de ceux qui la composent. Or, les préfets et les ministres ont une grande influence pour la formation d'une liste que l'administration doit appuyer au moins de ses sympathies et de ses vœux.

Le scrutin de liste est favorable aux gouvernements pour l'organisation d'une majorité; il est défavorable à l'indépendance du député. Les oppositions, quand elles sont divisées, y peuvent trouver des facilités pour s'accorder sur la combinaison des diverses fractions. Mais ces qualités ou défauts auront plus ou moins d'importance d'après les conjonctures politiques et il n'est pas douteux que, suivant l'intérêt actuel, les partis appuieront ou combattront les arguments que nous venons de faire valoir pour l'un ou l'autre des scrutins.

3. Le renouvellement intégral de la Chambre des députés l'a emporté sur le renouvellement partiel pour deux motifs. D'abord, il est un moyen sûr de connaître l'opinion publique, tandis que l'élection d'une portion, à intervalles éloignés, ne révèle pas l'état d'esprit du pays, ou s'il le fait connaître, n'assure pas l'exécution de ses volontés. L'élection partielle, en effet, peut établir un conflit entre les tendances nouvelles, manifestées par les collèges convoqués, et l'esprit de l'ancienne majorité résistant malgré l'infusion de sang nouveau. La seconde raison, c'est que l'appel au pays par la dissolution est à peu près impossible, ou du moins inefficace, avec le renouvellement partiel, puisque le changement d'une fraction de la majorité peut ne pas mettre la Chambre à l'unisson avec l'en-

semble du corps électoral. Il est vrai qu'on pourrait combiner le renouvellement partiel pour les circonstances ordinaires avec la faculté de dissolution suivie d'élections générales, si cette mesure devenait nécessaire ; mais ce mélange aurait l'inconvénient de déranger souvent l'ordre des séries, et de soumettre à des élections ou réélections répétées ceux que le sort placerait dans les premières portions renouvelables.

7. Pour que le Parlement soit, autant que possible, d'accord avec l'opinion et suive ses mouvements, la loi a réduit à quatre ans la durée de la législature. A l'expiration de cette période, les élections générales étant de droit, le Gouvernement doit convoquer tous les collèges électoraux. Avant la fin des quatre années, le Gouvernement peut, en prononçant la dissolution, faire procéder à des élections générales. Cette dissolution est prononcée par décret du Président de la République, mais après avis conforme du Sénat. Le législateur a voulu que pour renvoyer la Chambre des députés devant les électeurs, le Président de la République fût appuyé sur l'autre assemblée. Si le Sénat lui refusait son adhésion, il y aurait là une situation politique des plus graves. Ce refus, en effet, prouverait que le Chef de l'État est en dissentiment irréductible avec les deux parties du Parlement.

8. La dissolution prononcée, dans quel délai faut-il procéder aux nouvelles élections? — L'article 16 de la loi électorale du 30 novembre 1875 porte qu'en cas de vacance par décès, démission ou autrement, l'élection doit être faite dans le délai de trois mois à partir du jour où la vacance s'est produite. En cas d'option par suite de double élection, c'est dans le mois qu'il faut procéder au remplacement. Mais l'article 16 de la loi électorale ne s'applique qu'aux vacances accidentelles ou isolées. Seulement il est constant, d'après le texte, que dans les trois mois, il faut faire l'élection même et que la loi serait violée si le député n'était élu qu'après l'expiration de la période.

La même règle est-elle applicable aux élections générales en cas de dissolution? La nouvelle Chambre doit-elle être élue dans les trois mois? L'article 5, § 2 de la loi du 25 février 1875 n'était pas rédigé de la même manière que l'article 16 de la loi

électorale du 30 novembre 1875. Tandis que celui-ci prescrivait des élections dans les trois mois, celui-là disait que « les collèges électoraux seraient *convoqués* dans les trois mois. » De cette différence de rédaction, on avait conclu qu'il suffisait, en cas de dissolution, de rendre dans les trois mois le décret de convocation, mais que le jour de l'élection pouvait être éloigné au delà des trois mois. C'est à cette opinion que s'arrêta le Gouvernement, après le 16 mai 1877, car les élections n'eurent lieu que le 14 octobre, c'est-à-dire plus de trois mois mois après le 25 juin, date de la dissolution. Cette interprétation était condamnée par tous les précédents, par les chartes de 1814 (art. 50), et de 1830 (art. 42), toutes les deux disposant que le roi doit *convoquer la nouvelle Chambre* dans les trois mois; elle était aussi condamnée par l'esprit de la Constitution qui voulait qu'on se hâtât de paraître devant le juge des conflits politiques. Or, l'élection aurait pu être fort retardée si le Gouvernement n'avait été tenu à faire dans les trois mois que la convocation des collèges électoraux. En effet, d'après l'article 4 du décret-loi du 2 fév. 1852, sur les élections, décret toujours en vigueur, « l'intervalle entre la convocation et l'ouverture des collèges électoraux est de *vingt jours au moins.* » Mais ce n'est qu'un minimum et le décret ne fixe pas de maximum. On aurait donc pu, à la condition de convoquer dans les trois mois, prolonger à volonté la période électorale et ajourner les élections jusqu'à une époque que le Gouvernement aurait fixée arbitrairement. La question a été résolue par l'Assemblée nationale dans l'article 1er de la loi du 14 août 1884, qui modifie en ces termes l'article 5, § 2 de la loi du 25 février 1875 : « En ce cas, les collèges électoraux seront réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales. »

9. Une interdiction formelle (art. 13 de la loi du 30 novembre 1875) déclare « tout mandat impératif, nul et de nul effet. » La disposition est générale et s'applique au mandat impératif sur une question déterminée, tout aussi bien qu'à un mandat impératif général. Le législateur a voulu que l'élu arrivât libre de ses votes ou résolutions dans l'assemblée où il est

appelé à délibérer. A quoi servirait la discussion si elle ne pouvait pas, en portant la conviction dans les esprits triompher du parti pris et modifier les opinions? Même qnand le mandat impératif ne porterait que sur un seul point, l'indépendance du député serait atteinte. Les questions, en effet, sont souvent liées et le vote sur l'une peut avoir de l'influence sur d'autres.

Cette interdiction n'a aucune sanction. La loi a voulu seulement faire observer : aux électeurs qu'il ne servirait de rien d'imposer un mandat impératif, ce mandat n'étant pas obligatoire; et aux candidats qu'ils étaient d'avance, de par la loi, déliés de pareils engagements. En présence de cette disposition, et sans doute pour l'atténuer ou la tourner, on a imaginé de dire que sans doute le mandat impératif est nul mais que le mandat *contractuel* est valable. Si cette ingénieuse tournure signifie qu'entre le candidat et les électeurs il y a une convention sous la garantie de l'honneur et de la probité politique; que le mandat doit être rempli suivant l'esprit qui a présidé à l'élection; si l'on ajoute que le député, s'il veut changer de ligne et revenir sur sa profession de foi, doit se démettre et demander le renouvellement de ses pouvoirs, la proposition est d'une incontestable vérité; elle est tellement évidente que, pour l'exprimer, il n'y avait pas besoin d'avoir recours à une formule qui donnât tant de relief à un lieu commun. Mais si le sens de cette antithèse va plus loin; si elle veut dire que le *mandat contractuel* impose au candidat qui l'accepte, un vote obligatoire, l'erreur est grande et la disposition qui déclare nul le mandat impératif, s'applique au mandat contractuel; car de quelque nom qu'on l'appelle, il est impératif du moment qu'il est obligatoire.

10. L'élection, avons-nous dit, a lieu par arrondissement. Il y a cependant de grandes différences entre les arrondissements sous le rapport de la population et de la richesse. Quelle inégalité entre Castellane ou Barcelonnette et Valenciennes ou Douai? Il était difficile d'apprécier la richesse ou au moins d'établir sur cette base des distinctions précises. Peut-être y serait-on arrivé, sans arbitraire, si on avait, comme l'avait

fait la première Constituante, mis le chiffre de la contribution foncière parmi les éléments de la répartition du nombre total des députés. La loi du 30 novembre 1875, a pris pour règle la population qui est aussi, au moins en France, le signe du développement de la richesse suivant les régions et qui est officiellement constatée tous les cinq ans sur les tableaux de recensement. « Les arrondissements, dit l'article 14, dont la population dépasse cent mille habitants, nommeront un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants. Les arrondissements, en ce cas, seront divisés en circonscriptions dont le tableau sera établi par une loi et ne pourra être établi que par une loi. » — Ce tableau a été établi par une loi du 24 décembre 1875 et modifié par celle du 28 juillet 1881, qui énumère les arrondissements dont la population s'est accrue de manière à dépasser cent mille habitants.

11. La loi du 28 juillet 1881 ne s'est pas bornée à rectifier le tableau des circonscriptions. Elle a modifié en deux points la loi organique électorale. Les départements de l'Algérie et les trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, qui ne devaient chacune nommer qu'un député (art. 20 et 21 de la loi du 30 novembre 1875) en nommeront deux à l'avenir (loi du 28 juillet 1881, art. 2 et 4). La même loi (art. 3) accorde un député à la Cochinchine qui n'était pas représentée d'après la loi organique électorale.

La seconde modification plus importante que la précédente est relative à la ville de Paris dont elle a augmenté sensiblement la représentation. Lors de la discussion de la loi organique, on s'était demandé si chacun des arrondissements de la capitale serait considéré comme un arrondissement administratif, nommant un ou plusieurs députés suivant le chiffre de sa population. Il fut répondu que Paris ne formait qu'un seul arrondissement dans le sens de la loi électorale et qu'ayant une population recensée de 1,851,000 habitants, il aurait droit à 19 députés, ce qui entraînait une division en 19 circonscriptions. Cette solution avait l'inconvénient de ne point faire concorder les circonscriptions avec les arrondissements municipaux de la vile de Paris, et c'est à titre de transaction que l'Assem-

blée vota un amendement d'après lequel chaque arrondissement nommerait un député, quelle que fût sa population. M. Brisson avait fait à la Chambre des députés, en 1876, une proposition tendant à augmenter le nombre des députés dans les arrondissements de Paris où la population excédait 100,000 habitants. Cette proposition avait été prise en considération; mais la dissolution de la Chambre en 1877 avait empêché de donner suite à ce projet. L'idée fut reprise par le Gouvernement et le projet devint la loi du 28 juillet 1881, qui attribue 7 députés de plus à la ville de Paris par suite de l'augmentation de population survenue dans les Ve, IXe, X^e^, XIe, XVIIIe et XXe arrondissements.

12. Les députés reçoivent une indemnité qui est fixée à 9,000 francs par an et payée par douzièmes. C'est une *indemnité* et non un *traitement;* elle peut donc être cumulée avec une pension de retraite et, à ce titre, elle pourrait être cumulée même avec des traitements d'activité si une loi spéciale n'y avait mis obstacle. La loi du 16 février 1872, toujours en vigueur pour la Chambre des députés, après avoir posé en principe que le fonctionnaire député toucherait son indemnité législative, distingue deux cas : ou le traitement est inférieur à l'indemnité ou il est supérieur. Est-il inférieur, le fonctionnaire député ne reçoit que son indemnité et le traitement est réordonnancé au profit du Trésor (art. 2). Si le traitement est supérieur, le fonctionnaire reçoit d'abord l'indemnité et l'excédant lui est payé sur son traitement (art. 3). La portion de traitement qui, après ce prélèvement, demeure disponible, est réordonnancée au profit du Trésor[1].

[1] L'indemnité des députés n'est pas chose nouvelle dans notre pays. Les députés aux États de Blois, en 1576, recevaient les uns huit et neuf et les autres vingt-cinq livres par jour. Aux États de 1614, le Gouvernement accorda à certains représentants soixante livres par jour, à d'autres cinquante, à la plupart trente. L'Assemblée constituante fixa l'indemnité à 18 francs par jour. Elle ajouta les frais de voyage, frais qui à cette époque étaient élevés. La législative maintint l'indemnité au même chiffre et la Convention n'y changea rien dès le commencement; mais elle doubla plus tard l'indemnité de la Législative et la porta à 36 francs par jour, ce qui donna un traitement annuel de 13,140 francs. — Sous le Directoire, les membres de l'un et l'autre Conseil touchaient 675 francs par mois; mais ils recevaient,

Les évêques sont fonctionnaires dans le sens de la loi du 16 février 1872 et ne peuvent cumuler leur traitement avec l'indemnité de député. Au point de vue électoral, les archevêques et évêques sont considérés comme fonctionnaires, car l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 les met au nombre de ceux qui ne peuvent pas être élus dans leur ressort[1].

13. Le cumul de l'indemnité avec un traitement n'eût pas été chose rare à l'Assemblée nationale de Versailles; car, pour l'élection d'une Constituante, l'éligibilité avait été ouverte aussi largement que possible, et beaucoup de fonctionnaires avaient été nommés. La loi du 16 février 1872 s'étendait à beaucoup de personnes; mais les cas seraient aujourd'hui peu nombreux, parce que la loi organique a déclaré le mandat de député incompatible avec toute fonction publique salariée (art. 8 de la loi du 30 novembre 1875). En conséquence, tout fonctionnaire élu perd sa fonction si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il ne déclare qu'il n'accepte pas le mandat de député. La loi présume qu'entre deux fonctions incompatibles, l'intéressé préférera celle qui donne les attributions les plus élevées. Ce n'est donc que dans les cas

en outre 1° les frais de leur premier costume; 2° 230 francs par mois pour indemnité de loyer et de séjour; 3° 70 francs par mois pour affranchissement de lettres; 4° les frais de voyage (10 fr. par myriamètre). — Sous le Consulat et le premier Empire, le traitement du Corps législatif était de 10,000 francs. Celui des tribuns de 15,000 et celui des sénateurs de 25,000. — A ces mêmes sénateurs on accordait, sous la première Restauration, une pension de trente six mille francs. Le Gouvernement provisoire de 1848 disposa que les représentants du peuple recevraient une indemnité de 25 francs par jour, indemnité qui fut déclarée incessible et insaisissable par la loi du 10 juillet 1848. — C'était l'indemnité annuelle de 9,000 francs équivalant à 25 francs par jour. — Sous le second Empire, l'indemnité des députés fut d'abord fixée à 2,500 francs par mois pendant toute la durée de la session. Un sénatus-consulte du 18 juillet 1866, article 4, fixa l'indemnité du Corps législatif à 12,000 francs pour la session ordinaire, quelle que fût sa durée. Mais s'il y avait une session extraordinaire, les députés recevaient 2,500 francs par mois en sus des 12,000 francs fixés pour la session ordinaire.

[1] Cons. d'État, arr. du 23 novembre 1883, *Recueil des arrêts*, etc., 1883, p. 343. *Évêque d'Angers*, concl. conf. de M. Levavasseur de Précourt, *commiss. du Gouv.*

où, par exception, il n'y a pas incompatibilité entre le mandat de député et la fonction publique que la loi sur le cumul du traitement et de l'indemnité recevra son application.

14. Les exceptions au principe de l'incompatibilité des fonctions publiques rétribuées avec le mandat de député tiennent toutes au caractère éminemment politique de quelques grandes charges. En exclure les députés c'eût été par trop restreindre les choix. « Sont exceptées les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président à la Cour de cassation, premier président à la Cour des comptes, premier président à la Cour d'appel de Paris, procureur général à la Cour de cassation, procureur général à la Cour des comptes, procureur général à la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur-président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand-rabbin du consistoire central, grand-rabbin du consistoire de Paris[1]. » Cependant si ces fonctionnaires peuvent remplir, sans quitter leur fonction, le mandat de député, ils ne peuvent être élus dans certaines circonscriptions où ils sont présumés avoir une influence qui serait inconciliable avec la liberté des électeurs. L'article 8, § 3 de la loi électorale a donc son complément dans l'article 12 qui énumère les cas d'inéligibilité.

15. « Ne peuvent, dit l'article 12, être élus par l'arrondissement ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation des fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

« 1° Les premiers présidents et les membres des parquets des Cours d'appel;

« 2° Les présidents, vice-présidents, juges d'instruction, juges

[1] La Chambre des députés a voté un projet de loi qui modifie les dispositions sur les incompatibilités et les étend aux sénateurs. Ce projet a été déjà examiné au Sénat par une commission qui en a adopté le principe, mais qui est d'avis d'étendre les exceptions. La loi serait commune aux membres des deux assemblées.

titulaires et membres des parquets des tribunaux de première instance;

« 3° Les préfets de police, les préfets et les secrétaires généraux, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies;

« 4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents-voyers en chef et d'arrondissement;

« 5° Les recteurs et inspecteurs d'académie;

« 6° Les inspecteurs des écoles primaires;

« 7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

« 8° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

« 9° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes;

« 10° Les conservateurs et inspecteurs des forêts;

« Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions. » Cet article appartient à la matière de l'éligibilité et nous n'aurions dû le citer que plus tard; mais nous l'avons placé ici pour mettre en relief, par leur opposition, la différence qui existe entre l'incompatibilité et l'incapacité.

16. La loi excepte aussi, mais pour d'autres motifs, quelques autres fonctions du principe et de l'incompatibilité :

« Sont également exceptés, dit l'article 9, des dispositions de l'article 8 : 1° les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite;

« 2° Les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus. »

L'exception ne s'applique qu'aux professeurs titulaires; il en résulte que les suppléants ou agrégés ne conserveraient pas leur fonction s'ils acceptaient le mandat de député. — Quant aux missions temporaires, l'usage s'est introduit, pour ne pas violer le texte de la loi, d'accorder à l'expiration du délai le renouvellement de la mission et on a vu ainsi se prolonger, pendant plusieurs années, des missions temporaires qui ne devaient

durer que six mois. Cette pratique n'est peut-être pas contraire au texte de la loi; mais elle est assurément en opposition avec son esprit.

17. Les lois antérieures déclaraient *démissionnaire* le fonctionnaire qui acceptait le mandat de député implicitement, en ne donnant pas sa démission avant la vérification des pouvoirs. Cette rédaction avait les conséquences les plus dures contre le fonctionnaire député; car étant démissionnaire, il perdait ses droits à la retraite.

La nouvelle loi a, sur ce point, été rédigée avec plus de ménagements.

Le fonctionnaire conserve ses droits à la retraite et peut être remis en activité après la cessation de son mandat. A-t-il les conditions d'âge et de services pour l'ancienneté, il peut demander sa liquidation et même cumuler sa pension avec son indemnité. La loi va plus loin et, au lieu de lui faire perdre les droits acquis en vertu d'une présomption de démission, elle l'autorise à faire, lors de l'expiration de son mandat, liquider sa retraite proportionnelle s'il a vingt ans de services et cinquante ans d'âge. Cette faculté lui est accordée par la loi et il peut en user sans demander au ministre de reconnaître qu'il a des infirmités contractées dans l'exercice de ses fonctions ou qu'il est dans l'impossibilité de les remplir.

18. Le député qui accepte une fonction publique rétribuée ou une promotion dans sa carrière perd, en l'acceptant, la qualité de député; il cesse d'appartenir à la Chambre et ne peut s'y maintenir que par une réélection. Il doit donc ou renoncer à tout mandat ou se représenter devant ses électeurs pour obtenir le renouvellement de ses pouvoirs. Il peut être réélu si les fonctions ne sont pas incompatibles avec le mandat de député.

On s'est demandé si une fonction publique salariée deviendrait compatible avec le mandat de député dans le cas où le député offrirait de la remplir gratuitement? Évidemment non. La loi a prévu deux choses : 1° l'incompatibilité générale des fonctions publiques rétribuées avec le mandat législatif; 2° pour celles qui ne sont pas incompatibles, elle a interdit le cumul des émoluments. Ce serait confondre l'interdiction du

cumul avec l'incompatibilité que d'attacher à l'abandon du traitement la cessation de l'incompatibilité. Il suffit que la fonction appartienne à la catégorie de celles qui sont rétribuées pour que l'article 8 de la loi organique soit applicable; et il ne dépend pas du fonctionnaire de faire cesser, par l'abandon du traitement, l'effet d'une disposition qui est générale.

19. La loi organique déclare éligible tout électeur âgé de 25 ans accomplis, sans condition de cens ou d'âge. Cette disposition, dont la rédaction paraît être simple et claire, n'est cependant pas sans difficulté et les termes n'ont pas été suffisamment pesés. Il semble, en effet, résulter du texte, que pour être éligible il faut être électeur inscrit sur une liste électorale dans une commune; car on ne peut voter qu'à la condition d'être inscrit et on n'est électeur que si on a le droit de voter. Par conséquent, le Français qui n'ayant pas dans une commune une résidence de six mois ne serait ni électeur ni éligible. Faudrait-il décider de même contre celui qui aurait négligé de requérir son inscription? Pourquoi exigerait-on l'inscription en ce qui concerne l'éligibilité? L'électorat étant lié à la résidence, on comprend que l'inscription soit exigée; mais de quoi servirait-elle pour l'éligibilité qui est générale et s'étend à tous les collèges électoraux? On ne vote que dans la commune où on est inscrit mais on peut être élu partout, même sans que le candidat se soit présenté et par le choix spontané des électeurs. La résidence de six mois n'est pas applicable à l'éligibilité; car c'est une condition du même ordre que l'inscription sur la liste de la commune et elle n'est exigée que pour arriver à cette inscription. La résidence de six mois, l'inscription, la carte électorale sont des formalités prescrites pour *l'exercice* du droit de voter; elles ne sont pas constitutives de la *capacité*, de ce qu'on peut appeler les conditions de la *jouissance* du droit électoral. L'article 6 de la loi doit donc être entendu comme s'il était rédigé en ces termes : « Est éligible sans condition d'âge ni de cens, tout Français âgé de 25 ans accomplis, s'il réunit les conditions exigées pour avoir la jouissance du droit électoral[1]. » —

[1] Réciproquement, l'autorité de la chose jugée ne fait pas obstacle à ce

Pour avoir la jouissance du droit électoral il faut être Français, âgé de 21 ans accomplis et n'être dans aucun des cas qui font perdre les droits civils politiques ou spécialement le droit de vote pour les causes énumérées par la loi. Quant à l'exercice, la loi exige des formalités et fixe certaines restrictions; mais elles sont spéciales à l'exercice du droit électoral; elles sont étrangères soit à l'existence du droit de voter soit à la capacité d'être élu.

30. Par exception à la règle posée dans l'article 6 de la loi électorale, les militaires et marins de tous grades, faisant partie des armées actives de terre ou de mer, ne peuvent pas être élus à la Chambre des députés. Mais il y a des positions diverses parmi les marins et militaires, et il est important de déterminer, avec précision, à quelles situations s'applique la restriction qui les concerne? Ceux qui sont en activité de service y sont incontestablement soumis. La loi électorale dit (art. 7) que l'exception s'étend aux militaires ou marins en non-activité ou disponibilité. Quoiqu'ils n'aient pas actuellement d'emploi, ces militaires n'en font pas moins partie de l'armée active; ils sont sous l'autorité du ministre de la guerre qui peut, à son gré, les rappeler et les règlements militaires leur sont applicables comme s'ils étaient en activité. — Les militaires en retraite, au contraire, sont rentrés dans la vie civile et l'incapacité établie par l'article 7 cesse de les atteindre dès qu'ils sont en retraite. La loi va plus loin et, sous ce rapport spécial, elle considère comme éligibles les militaires ou marins qui, après avoir acquis des droits à la retraite, attendent la liquidation dans leurs foyers. Les officiers généraux ont une position spéciale qui est une sorte d'intermédiaire entre la retraite et l'activité ou même la disponibilité. Les généraux de brigade, à 62 ans, et les généraux de division, à 65 ans, passent dans la deuxième sec-

que le juge de l'élection déclare inéligible un candidat dont une décision de la commission avait ordonné l'inscription sur les listes électorales. C. d'Ét., arr. du 12 mai 1882 (D. P. 1883, III, 68). Pour être éligible, il faut être électeur, c'est-à-dire avoir les conditions de capacité pour être électeur; mais il n'est pas nécessaire d'être inscrit et, d'un autre côté, il ne suffit pas d'être porté sur une liste électorale.

tion du cadre d'activité ou cadre de réserve; ils peuvent, à cet âge, opter entre la deuxième section et la retraite. Ceux qui restent dans le cadre de réserve font encore partie de l'armée active, sont placés sous l'autorité du ministre de la guerre et peuvent être appelés à commander en temps de paix. Ces officiers généraux sont-ils éligibles à la Chambre des députés? L'article 7 répond qu'ils peuvent être élus.

Il en serait de même des officiers généraux qui sont maintenus dans la première section du cadre d'activité comme ayant commandé en chef devant l'ennemi. Ils sont éligibles, mais cependant à la condition qu'ils aient cessé de commander activement.

21. Pour connaître les conditions de l'éligibilité, il faut donc étudier les dispositions qui régissent la qualité d'électeur.

Pour être électeur, il faut : 1° être âgé de 21 ans accomplis; 2° jouir de ses droits civils et politiques et, par conséquent, être Français de naissance ou avoir obtenu la naturalisation; 3° n'être dans aucun des cas d'incapacité prévus par les articles 15 et 16 du décret-loi du 2 février 1852.

Pour exercer le droit d'électeur, il faut être inscrit sur la liste électorale d'une commune et cette inscription n'est accordée qu'après six mois de résidence.

22. L'inscription sur les listes étant nécessaire pour l'exercice du droit d'élire, il ne suffit pas qu'avant l'élection un citoyen ait l'aptitude pour être inscrit. Comme les listes ne sont révisées qu'une fois par an, celui qui n'avait pas, à l'époque de la révision, les conditions voulues, ne peut pas prendre part aux élections qui se font avant la nouvelle révision, alors même qu'au moment du vote sa capacité électorale serait complète. C'est la conséquence du principe de la *permanence des listes électorales,* principe d'après lequel, dans l'intervalle des révisions annuelles, toutes les élections doivent se faire sur les listes de l'année.

23. Les conséquences de la révision des listes électorales expliquent pourquoi le législateur a déterminé avec précision les détails de cette opération et réglé, avec le plus grand soin, les époques où chaque acte doit se faire. Nous allons exposer

la série des opérations telle que l'ont déterminée les décrets organique et réglementaire du 2 février 1852 qui sont maintenus par la loi électorale du 30 novembre 1875, article 5, mais en y ajoutant les modifications résultant de la loi du 7 juillet 1874 et du décret du 13 janvier 1866.

Du 1er au 10 janvier, une commission composée du maire, d'un délégué du conseil municipal et d'un autre délégué nommé par le préfet[1] prépare les nouvelles listes électorales, ajoute aux anciennes les noms des électeurs qui ont acquis le droit de voter, et en retranche ceux qui sont décédés ou qui ont perdu le droit d'élire, pour une cause quelconque.

La commission fait dresser un tableau des changements par voie d'addition ou de suppression; ce tableau reste déposé au secrétariat de la mairie.

Pendant un délai de vingt jours (décret du 13 janvier 1866 et loi du 7 juillet 1874, art. 2, § 2), à partir de la publication, les parties intéressées ont le droit de former leurs réclamations. Ces réclamations sont jugées par la commission municipale qui a dressé la liste, mais augmentée, à Paris et à Lyon, de deux électeurs domiciliés dans le quartier et nommés avant tout travail de révision, et dans les autres communes de deux autres délégués du conseil municipal[2].

24. La décision de la commission municipale n'est pas en dernier ressort, et les parties peuvent interjeter appel devant le juge de paix. L'appel doit être formé du 4 au 9 février et se fait par une déclaration au greffe de la justice de paix; il n'est même pas nécessaire que le greffier dresse procès-verbal de la déclaration et l'appel est régulièrement interjeté pourvu qu'il

[1] Art. 1er de la loi du 7 juillet 1874. A Paris, la commission est composée par section ou quartier, 1° du maire de l'arrondissement, du conseiller municipal élu par le quartier; 2° d'un délégué du préfet. La délibération de la commission municipale est nulle si le délégué de l'administration n'y a pas concouru. C. cass., 21 mai 1883 (D. P. 1883, Ve, 191).

[2] La commission municipale ne peut valablement délibérer que si les cinq membres désignés par la loi pour la composer sont présents. Est nulle la décision rendue par moins de cinq membres. Cass., 2 mai 1883 (D. P. 1883, Ve, col. 192).

soit certain, d'une manière ou d'une autre, que la déclaration a été faite; car la loi voulant, autant que possible, simplifier les opérations, a écarté, avec le plus grand soin, les formalités inutiles. Cependant il ne faudrait pas pousser la simplification jusqu'à supprimer le texte. Ainsi la loi exigeant une déclaration au greffe, il faut décider qu'une lettre missive au juge de paix ne le saisirait pas régulièrement[1]; à moins cependant que le réclamant ne pût prouver que la lettre a été déposée au greffe en temps utile : en ce cas, l'appel serait régulièrement formé, non par la lettre missive, mais par le dépôt qui emporterait déclaration au greffe.

25. L'appel, en matière électorale, est un appel *sui generis* qui s'écarte des règles ordinaires de la matière. En général, l'appel ne peut être interjeté que par les personnes qui ont été parties au jugement de première instance; d'un autre côté, l'article 466 C. proc. civ., n'admet à intervenir en appel que ceux qui pourraient former tierce opposition au jugement rendu. En matière électorale, au contraire, tout électeur inscrit peut attaquer devant le juge de paix la décision rendue par la commission municipale bien qu'il n'ait pas été partie en première instance[2]. Le même droit appartient aux préfets, aux sous-préfets et au délégué de l'administration contre une décision à laquelle il n'a pas concouru[3]. Mais à part cette dérogation, on rentre dans les principes de l'appel, et c'est ainsi notamment que le juge de paix ne peut statuer que sur les questions jugées en première instance par la commission. Si donc la commission avait refusé de statuer, le juge de paix ne pourrait pas être saisi directement contre ce refus de la commission; les

[1] Arrêts C. cass. des 20 août 1850 et 3 décembre 1850. Quoique antérieurs à la loi du 2 février 1852, ces arrêts conservent toute leur autorité, la loi nouvelle n'ayant fait, sur ce point, que reproduire les dispositions de l'ancienne Cass., 20 juin 1882 (D. P. 1883, V°, col. 194).

[2] Cass., 20 juin 1882 (D. P. 1883, V°, col. 193).

[3] Cass., 7 décembre 1880 (D. P. 1881, I, 78); 24 mai 1881 (D. P. 1881, I, 488); 9 mai 1882 (D. P. 1883, V°, col. 193). Mais les membres de la commission qui ont concouru à la décision, ne pourraient pas appeler devant le juge de paix. Cass., 9 mai 1882 (D. P. 1883, V°, col. 193).

intéressés n'ont que l'action pour *déni de justice*[1]. Conformément aux principes sur l'évocation (art. 473, C. proc. civ.), le juge de paix qui annulerait une décision de la commission municipale, portant rejet d'une demande comme irrecevable, pourrait statuer au fond; la commission ayant épuisé sa juridiction et rendu une décision qui comprenait tout le litige[2].

Les appels doivent être jugés dans le délai de dix jours; mais la loi veut que les parties soient appelées trois jours avant la décision pour être mises à même de présenter leurs observations. Comme cette formalité se lie au droit de la défense, c'est avec raison que la jurisprudence a jugé qu'elle était substantielle[3]. La publicité de l'audience, l'assistance du greffier, la mention du jugement sur le registre de la justice de paix, telles sont en outre les conditions sans lesquelles la décision du juge de paix ne serait qu'un acte informe et sans valeur. Il ne suffit même pas que ces garanties aient existé; il faut encore que le jugement mentionne leur accomplissement par application du principe de procédure : *non esse et non apparere sunt unum et idem*. Enfin il faut que le jugement soit motivé, comme doivent l'être en général, et sauf quelques exceptions prévues par la loi, toutes les décisions émanées de la justice.

[1] C'est ce qu'a décidé la Cour de cassation par arrêt du 15 mai 1849 (D. P. 1849, I, 235) sous l'empire de la loi électorale du 15 mars 1849, qui était conçue dans des termes semblables à ceux du décret organique. Arr. du 1er mai 1882 (D. P. 1883, Ve, col. 196). L'appel peut être interjeté avant la notification de la décision rendue par la commission municipale. C. cass., Ch. req., arr. du 4 avril 1854 (D. P. 1854, I, 380). Tous les électeurs de la circonscription peuvent se pourvoir, mais il n'y a pour tous qu'un délai unique de dix jours à partir de la décision. C. cass., Ch. des req., arr. du 11 mai 1858 (D. P. 1858, I, 258). Si le maire avait négligé de faire connaître la décision de la commission municipale, le délai de l'appel ne courrait que du jour où l'appelant en aurait eu connaissance. C. cass., 19 juin 1883 (D. P. 1883, Ve, col. 194).

[2] C. cass., Ch. req., arr. du 6 avril 1858 (D. P. 1858, I, 131).

[3] Arrêt C. cass. du 25 novembre 1850. Art. 22 du décret organique. Le délai de dix jours n'est pas prescrit à peine de nullité et le jugement serait valable, bien que rendu postérieurement à l'expiration du délai. Cass., 1er mai 1882 (D. P. 1883, Ve, col. 196).

20. Le juge de paix a le droit de connaître de toutes les questions qui se rattachent à la capacité électorale. Une exception a été faite cependant, en ce qui concerne les questions d'état (art. 22 de la loi du 2 février 1852) : « Si la demande portée devant le juge de paix implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il renverra les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et fixera un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé le conflit devra justifier de ses diligences. » Mais que faut-il entendre par *questions d'état?* Dans le langage de la loi civile, on entend par là des contestations qui se rattachent à l'état civil des personnes. Ainsi entendues, les questions d'état ne pourraient avoir que peu d'influence sur la capacité électorale; car le droit d'élire appartenant à tout citoyen français, âgé de vingt et un ans et domicilié depuis six mois, il semble importer peu que l'électeur soit fils de tel père ou de tel autre, marié, veuf ou célibataire. On ne trouvera que rarement une question d'état intéressant la capacité électorale, en dehors des contestations relatives à l'âge. Aussi la jurisprudence a-t-elle pensé avec raison que la loi électorale avait employé ces expressions dans un sens plus large, et qu'il fallait comprendre au nombre des questions d'état les contestations sur la qualité d'étranger[1] et celles sur la faillite non suivie de réhabilitation[2]. Ces deux sortes de contestations sont, à la vérité, sans influence sur l'état civil, mais elles intéressent la capacité électorale, puisque la qualité d'étranger ou de failli non réhabilité est exclusive de la jouissance des droits civils et politiques. Elles ont autant d'importance que les contestations relatives à la majorité ou minorité, et j'ajoute qu'elles présentent plus de difficulté, de telle sorte qu'il y a une raison plus forte pour décider que le juge de paix est obligé de surseoir lorsque la nationalité ou la réhabilitation de l'électeur sont contestées. Mais le juge de paix ne serait obligé de surseoir que si la contestation était sérieuse, et il pourrait passer outre au jugement si l'électeur faisait la preuve de sa nationalité[3].

[1] Arrêts de la Cour de cassation du 25 août 1849 et du 9 décembre 1850.
[2] Arrêt du 23 janvier 1850. C. cass., 5 août 1883 (D. P. 1883, V°, col. 195).
[3] Cass., 24 avril 1882 (D. P. 1883, V°, col. 196).

D'un autre côté, le juge de paix ne peut ordonner la radiation d'un électeur qu'en s'appuyant sur des preuves positives. Ainsi il ne pourrait pas fonder sa décision sur ce motif qu'il est de *notoriété publique* que l'électeur a été condamné à une peine qui emporte privation du droit électoral. Il faut que la décision soit basée sur un jugement ou sur le casier judiciaire[1].

Le décret réglementaire, qui a complété les dispositions de la loi du 2 février 1852, dispose que le juge de paix, lorsqu'il annule une décision, doit en donner avis à la commission municipale, dans les trois jours. D'après les délais ordinaires, l'avis devra être envoyé au plus tard le 2 mars.

37. Entre le 2 et le 31 mars, époque de la clôture définitive des listes électorales, s'étend un intervalle de vingt-huit jours. A quoi sert ce délai, puisque, d'après le cours ordinaire des opérations, le juge de paix doit avoir, le 2 mars, statué sur les appels et donné avis à la commission des jugements par lesquels il réforme ses décisions? — Il est utile à plusieurs points de vue.

D'abord, il pourrait arriver que la commission eût procédé irrégulièrement et que le préfet jugeât à propos de faire renouveler les opérations de révision. Au moment où le maire fait annoncer par des affiches que le tableau des rectifications est déposé au secrétariat de la mairie, il doit en adresser copie au sous-préfet qui le transmet, dans les deux jours, au préfet avec ses observations. Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par les lois n'ont pas été observés, il déférera, dans les deux jours de la réception des pièces, les opérations au conseil de préfecture qui statuera dans les trois jours, et, s'il y a lieu, fixera le délai dans lequel les opérations devront être refaites[2]. Le délai de vingt-huit jours laisse à l'administration assez de jeu pour recommencer ce qui aurait été fait irrégulièrement et terminer les opérations nouvelles avant l'époque fixée pour la clôture des listes.

[1] Cass., 2 mai 1882 (D. P. 1883, V°, col. 188). Cass., 26 mars 1879 (D. P. 1879, I, 203,; 18 avril 1880 (D. P. 1880, I, 154); 4 mai 1880 (D. P. 1881, I, 128); 10 mai 1881 (D. P. 1881, I, 485).

[2] Art. 4 du décret réglementaire du 2 février 1852.

28. D'un autre côté, le délai sert aux parties pour se pourvoir en cassation contre le jugement rendu par le juge de paix; le pourvoi doit être formé, dans les dix jours, par déclaration au greffe de la justice de paix; il est dispensé du ministère des avocats à la Cour de cassation[1]. Cependant si, au lieu d'employer la déclaration au greffe, la partie préférait se pourvoir au moyen d'une requête signée par un avocat à la Cour de cassation, ce retour à la procédure de droit commun serait régulier; la loi n'a pas entendu frapper d'irrégularité une procédure faite d'après des formes que, par respect pour le droit électoral, elle avait simplifiées sans intention d'exclure les formes ordinaires.

Devant la Cour de cassation, les pourvois ont ordinairement deux épreuves à subir. La Chambre des requêtes statue d'abord sur leur admission et, quand ils sont admis, la Chambre civile prononce sur la cassation. Une exception a été faite, en matière électorale. Pour plus de célérité, le législateur a voulu que l'affaire fût jugée définitivement par la Chambre civile (loi du 30 novembre 1875, art. 1er, § 3).

La liste est close le 31 mars; on n'admet pas à voter les électeurs qui n'y sont pas portés. Cependant ne sont pas exclus du scrutin ceux qui se présentent, avant l'élection, avec un jugement ou arrêt qui reconnaît son droit électoral. Nous avons vu que le juge de paix doit surseoir à statuer lorsqu'une question d'état est soulevée. Or, une question d'état est assez grave pour qu'on n'ait pas fixé un bref délai dans lequel la partie serait tenue de le faire juger. La Cour de cassation n'est pas obligée de statuer sur les pourvois dans un délai déterminé; s'il y a lieu à cassation, elle renvoie le jugement du fond à un autre juge de paix, et on comprend que pendant ce temps, peut arriver le terme du 31 mars. C'est pour cela que le législateur admet au vote les électeurs, non inscrits, porteurs d'un arrêt ou jugement qui ordonne leur inscription sur la liste.

La permanence des listes n'exclut donc pas tous les électeurs non inscrits, mais seulement ceux qui n'ont acquis leur droit qu'après la clôture de la révision, ou ceux qui ont négligé de se

[1] Article 23 du décret organique du 2 février 1852.

pourvoir dans les délais de la loi; lorsqu'ils ont fait toutes les diligences nécessaires, la loi ne veut pas qu'ils souffrent d'une lenteur judiciaire produite par la force des choses et qui, en tout cas, ne provient pas de leur fait.

Tous les électeurs inscrits sur la liste ont le droit de voter quand même ils y seraient indûment portés. Cependant, le droit de vote est suspendu pour les accusés contumaces et pour les personnes qui, sans être interdites, sont retenues dans une maison d'aliénés, conformément à la loi de 1838 (art. 18 du décret réglementaire du 12 février 1852).

Le 31 mars, la commission dresse la liste définitive en tenant compte des décisions de la commission municipale, des jugements du juge de paix et des arrêts de la Cour de cassation, s'il en est intervenu; elle retranche les noms des électeurs dont le décès est dûment constaté ou qu'un jugement, passé en force de chose jugée, aurait privés du droit de vote, et termine par un arrêté de clôture. La liste arrêtée est déposée au secrétariat de la mairie. Un tableau des rectifications est envoyé au préfet et demeure déposé au secrétariat de la préfecture. Une circulaire recommande même aux maires, comme préférable, l'envoi d'une copie entière de la liste rectifiée[1]. Tous

[1] Circul. du 21 décembre 1874. Pour les formalités de la révision des listes, il faut se reporter aux articles 1 à 8 du décret réglementaire du 2 février 1852, modifié par le décret du 13 janvier 1866, et aux articles 18 à 25 de la loi électorale du même jour. Voici le résumé des opérations de révision développées au texte :

« Du 1er au 10 janvier, le maire prépare les rectifications à la liste électorale, en inscrivant ceux qui ont acquis le droit ou l'acquerront avant le 31 mars et retranchant ceux qui l'ont perdu; — du 10 au 15 janvier, il dresse le tableau des changements et le fait déposer au secrétariat de la mairie; — du 15 au 4 février, les parties peuvent se pourvoir devant la commission municipale; — du 4 au 9 février, les réclamations sont jugées par la commission municipale; — les décisions doivent être notifiées avant le 12 février; du 12 au 17, faculté d'appeler devant le juge de paix, qui doit juger dans les dix jours, c'est-à-dire avant le 27 février; — il doit donner avis à la municipalité des jugements par lesquels il infirme les décisions de la commission municipale, dans les trois jours, c'est-à-dire au plus tard le 2 mars. — Entre le 2 mars et le 31 mars, époque de la clôture de la liste, il y a un intervalle de vingt-huit jours pendant lequel, 1° les parties intéressées

les citoyens ont le droit de demander communication soit des listes communales, soit des tableaux rectificatifs qui sont déposés à la préfecture (art. 7, § 3 du décret réglementaire du 2 février 1852).

99. Les collèges électoraux ne peuvent se réunir que sur la convocation par décret. La loi veut que le décret de convocation soit rendu vingt jours avant l'élection et, *autant que possible,* que le jour choisi pour la réunion soit férié. Ainsi le choix du jour férié n'est pas obligatoire, puisque la peine de la nullité n'y a point été attachée. Cependant la recommandation de la loi n'est pas dénuée de sanction, et nous pensons que si la convocation avait été fixée à un autre jour non par nécessité, mais avec le dessein de changer le caractère de l'élection, la Chambre des députés pourrait, au moment de la vérification des pouvoirs, voir dans ce fait une cause d'annulation. La disposition qui recommande de prendre un jour férié a été régulièrement obéie et il n'y a pas d'exemple qu'on s'en soit écarté.

peuvent se pourvoir en cassation; 2° le conseil de préfecture et le préfet peuvent ordonner que le maire recommencera les opérations de révision.

Époques et délais des diverses opérations relatives à la révision annuelle des listes électorales.

	NOMBRE DES JOURS.	TERMES DES DÉLAIS.
Préparation du tableau des rectifications.....	10 jours.	10 janvier.
Délai accordé pour dresser le tableau.....	4 —	14 —
Publication du tableau.....	1 —	15 —
Délai ouvert pour les réclamations.....	20 —	4 février.
Délai pour les décisions des commissions.....	5 —	9 —
Délai pour la notification des décisions.....	3 —	12 —
Délai d'appel devant le juge de paix.....	5 —	17 —
Délai pour les décisions du juge de paix.....	10 —	27 —
Délai pour la notification de la décision du juge de paix.....	3 —	2 mars.
Clôture des listes.....	.....	31 —

Si l'élection avait été fixée à un jour férié tombant en semaine, le second tour serait renvoyé au deuxième dimanche après la proclamation du résultat du premier scrutin, bien qu'il n'y eût pas, en ce cas, un délai de quinzaine entre les deux tours (Loi du 30 novembre 1875, art. 4).

30. Au jour fixé, les électeurs votent dans le lieu où siège le bureau. Ce bureau se compose : 1° d'un président; 2° de quatre assesseurs. A Paris, le maire de l'arrondissement préside et a pour assesseurs les deux électeurs plus âgés et les deux plus jeunes parmi ceux qui savent lire et écrire. Dans les autres communes, la présidence appartient au maire qui a pour assesseurs les quatre premiers conseillers dans l'ordre du tableau. Les membres du bureau élisent un secrétaire. Pendant toute la durée du vote, il faut que trois membres, au moins, soient présents au bureau[1].

Le président a la police de l'assemblée électorale et, à ce titre, il peut prendre toutes les mesures propres à y maintenir ou rétablir l'ordre. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus d'obéir à ses réquisitions[2]. Nulle force armée ne peut, sans son assentiment, être placée dans la salle ni aux abords du lieu où se tient l'assemblée[3]. Là s'arrête son pouvoir propre; mais, avec le concours du bureau, il peut statuer provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent dans le cours des opérations électorales. Nous disons *provisoirement* parce que la décision définitive appartient à la Chambre, lors de la vérification des pouvoirs. Afin que cette vérification puisse plus tard se faire en connaissance de cause, le règlement veut : 1° que toutes les décisions provisoires soient motivées; 2° que toutes les décisions et réclamations soient inscrites au procès-verbal; 3° que les pièces et bulletins, ayant trait à la réclamation, soient annexés au procès-verbal, après avoir été parafés par le bureau[4].

Pendant toute la durée des opérations électorales, une copie

[1] Art. 9, 10, 12, 13, 14 et 15 du décret réglementaire du 2 février 1852.
[2] Art. 11 du même décret.
[3] Art. 11 du même décret.
[4] Art. 16 du même décret.

officielle de la liste des électeurs, contenant les nom, prénoms, domicile et qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau[1]. Les électeurs sont appelés successivement, par ordre alphabétique, et chacun vote à mesure de l'appel des noms. L'électeur apporte son bulletin *préparé en dehors du collège*[2], écrit sur papier blanc, sans aucun signe ni marque, et le remet fermé au président qui le dépose dans la boîte du scrutin. Cette boîte doit, avant le commencement du vote, être fermée à deux serrures dont les clefs restent l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains du scrutateur le plus âgé. Le vote de chaque électeur est certifié par la signature ou le parafe de l'un des membres du bureau, en marge du nom de l'électeur, sur la liste. — L'appel étant terminé, on procède au réappel de ceux qui n'ont pas répondu à l'appel. Le scrutin ne dure qu'un seul jour (art. 4 de la loi du 30 novembre 1875). Il durait deux jours d'après le décret organique du 2 février 1852[3]. Quand le scrutin est clos, on procède au dépouillement des votes d'après les règles suivantes.

31. La première opération du dépouillement consiste à vérifier le nombre des bulletins et à le comparer au nombre des électeurs votants. Si le nombre des bulletins vérifiés est plus ou moins grand que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Si le procès-verbal ne contenait aucune mention, il faudrait présumer que les deux nombres sont identiques; en

[1] Art. 17 du même décret.

[2] L'électeur doit porter son bulletin préparé (art. 21). Au contraire, l'art. 41 de la loi du 19 avril 1831 portait que l'électeur doit écrire son vote ou le faire écrire par un électeur de son choix sur une table *disposée à cet effet et séparée du bureau*. Il ne pouvait se servir ni de bulletins imprimés ni de bulletins manuscrits d'avance. Dans le projet de loi sur l'*organisation municipale*, actuellement en discussion, les bulletins de vote doivent être préparés hors de la salle du vote.

[3] Art. 25 du décret réglementaire du 2 février 1852. Cet article dit que le scrutin doit être ouvert de huit heures du matin à quatre heures du soir. Mais un décret du 1er mai 1869 a permis au préfet d'avancer l'heure suivant les convenances des habitants. Dans aucun cas, le scrutin ne peut être ouvert avant cinq heures du matin.

ce cas, nulle mention expresse n'est nécessaire[1]. Il faut, après la vérification, lire et compter les votes. A cet effet, le bureau désigne, parmi les électeurs présents, un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par table de quatre au moins. A chaque table, l'un des scrutateurs lit les bulletins, à haute voix, et les passe à un second scrutateur; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet. S'il s'était présenté moins de 300 votants, le bureau procéderait lui-même au dépouillement, sans nommer de scrutateurs[2]. Afin d'assurer la sincérité du dépouillement, le décret réglementaire veut que les tables sur lesquelles il y est procédé soient disposées de telle manière que les électeurs puissent circuler autour[3]. Les bulletins blancs ne sont pas comptés et n'exercent aucune influence sur le résultat définitif du scrutin; mais on les annexe au procès-verbal avec les bulletins qui ont donné lieu à quelque réclamation. Tous les autres bulletins doivent être brûlés en présence des électeurs. Le résultat est immédiatement rendu public.

Dans les grandes communes, les élections donneraient lieu à un grand encombrement et à une grande perte de temps, si tous les électeurs votaient dans un bureau unique. C'est pour cela que la loi donne au préfet la faculté de diviser les communes en autant de sections de vote qu'il le jugera nécessaire[4]. La présidence des sections appartient aux adjoints, aux conseillers municipaux ou aux électeurs désignés par le maire parmi les électeurs sachant lire et écrire. En ce cas, le dépouillement a lieu d'abord dans chaque section; le résultat est immédiatement arrêté et signé par le bureau de chaque section et porté par le président au bureau de la première section qui, en

[1] Art. 27 du décret réglementaire du 2 février 1852.

[2] Art. 28 du même décret.

[3] Art. 29 du même décret. Dans une commune du sud-est le maire a donné à cette disposition une singulière interprétation. La loi disant que les électeurs doivent pouvoir *circuler*, le maire ne permettait pas aux électeurs de s'arrêter pour voir, et les obligeait à passer de manière à entretenir un mouvement de circulation rapide et inutile pour la surveillance des urnes.

[4] Art. 3 de la loi électorale du décret organique du 2 février 1852.

présence des présidents des autres sections, fait le recensement et proclame le résultat. L'article 5, § 3 de la loi du 30 novembre 1875 porte que les listes d'émargement doivent être déposées au secrétariat de la mairie pendant huit jours et être communiquées à ceux qui en feront la demande.

Les procès-verbaux des opérations électorales sont rédigés en double. L'un des exemplaires reste déposé au secrétariat de la mairie; l'autre est transmis au préfet par le sous-préfet; c'est d'après ces procès-verbaux que se fait, au chef-lieu de département, le recensement général des votes de la circonscription. Il y est procédé par une commission composée de trois membres du conseil général à la désignation du préfet. A Paris, c'est une commission de cinq membres désignés par le préfet de la Seine, dans le conseil général, que se fait le recensement.

L'opération du recensement général est constatée par un procès-verbal.

33. Le président de la commission du recensement général en fait connaître le résultat, et proclame député celui qui a obtenu : 1° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits; 2° la majorité plus un des votes exprimés[1].

Lorsque aucun des candidats n'a réuni ces deux conditions, l'élection est continuée, de droit, au deuxième dimanche après le premier tour de scrutin. « Au second tour, dit l'article 6, § 2 de la loi électorale, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Dans le cas où les candidats obtiendraient un nombre égal de suffrages, le plus âgé sera proclamé député[2]. »

Après la proclamation du résultat, les procès-verbaux des dépouillements communaux sont transmis, par les soins du préfet et l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, au président de la Chambre des députés[3]. C'est à l'aide de ces documents

[1] Art. 6 du décret organique du 2 février 1852. Loi du 30 novembre 1875, art. 8.

[2] Cette disposition est reproduite dans l'article 18, § 2 de la loi du 30 novembre 1875.

[3] Art. 36 du décret réglementaire du 2 février 1852.

que la Chambre pourra statuer, en connaissance de cause, sur la validité des opérations et la vérification des pouvoirs.

33. Les députés élus ont, d'après la loi (art. 1er de la loi du 16 juillet 1875), chaque année, une session ordinaire qui commence de droit le second mardi de janvier. Ils se réunissent ce jour-là en vertu de la loi et ils sont convoqués par le président de la Chambre. Ils pourraient et devraient se réunir spontanément à défaut de convocation. S'ils se prorogeaient ou même s'ils étaient prorogés par décret, pendant la session ordinaire, ce serait aussi sur la convocation de leur président, que les députés seraient réunis. Mais la session ordinaire close, ils ne pourraient se réunir en session extraordinaire que sur une convocation par décret. Le président de la République peut les réunir en session extraordinaire, s'il le juge nécessaire; il serait même obligé de le faire, si la demande en était faite par un nombre de sénateurs ou de députés égal à la majorité de chacune des deux assemblées (art. 2 de la loi du 16 juillet 1875). Il n'est pas douteux que dans le cas où, malgré la demande du nombre exigé de sénateurs ou députés, le président de la République ne ferait pas la convocation en session extraordinaire, les membres du Parlement auraient le droit de se réunir sans convocation par décret.

Lorsque la Chambre des députés se réunit après des élections générales, elle doit, pour se constituer, procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres. Il n'est cependant pas nécessaire que tous les pouvoirs soient vérifiés pour que la constitution soit régulière, et dans l'usage on admet qu'elle peut avoir lieu quand la vérification a porté sur la moitié plus un. Quelle est la compétence de la Chambre? Peut-elle seulement annuler ou valider l'élection, ou peut-elle aussi, sans tenir compte de la décision rendue par la commission de recensement, proclamer définitivement un candidat autre que celui que la commission avait déclaré élu?

La commission de recensement n'a pour mission que de centraliser les résultats proclamés par les bureaux des communes; elle n'a pas à les juger, mais à les constater et additionner. Ses opérations conduisent à une proclamation qui est exécutoire

provisoirement. Si elle décide, même par erreur, même en dépassant ses attributions, qu'il y a lieu à un deuxième tour de scrutin, il y est procédé le deuxième dimanche qui suit le premier tour. Mais la Chambre des députés pourra, quand elle vérifiera les pouvoirs, décider qu'il y avait eu élection au premier tour, que le deuxième était inutile et proclamer élu celui qui, la première fois, était à son avis sorti triomphant de l'urne. La pratique est conforme à cette doctrine, et dans quelques cas, rares à la vérité, la Chambre a fait ce que la commission de recensement aurait dû faire[1].

34. La vérification des pouvoirs est faite par la Chambre des députés qui est juge souverain de la validité de l'élection. Les députés ne relèvent, en cette matière, que de la raison et de la justice, et s'ils s'en écartaient, aucune puissance supérieure ne pourrait les y ramener. Mais de ce que la décision de la Chambre est sans appel, il ne faut pas conclure qu'elle soit sans règle. Cette règle est facile à formuler. Lorsque le député n'est dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi et que la volonté des électeurs est certaine, l'élection doit être validée. La Chambre qui s'arrogerait le droit d'exclure un député, sous prétexte qu'il est *indigne*, commettrait un abus de la toute-puissance et un empiétement sur les électeurs. Ce serait la révolte des mandataires contre les mandants. Nous ne saurions donc assez énergiquement blâmer la phrase d'un rapporteur au Corps législatif qui disait : « Nous n'avons pas le droit de *nous élire*, mais nous avons celui de *nous choisir*. » Si une telle prétention n'est pas le résultat d'une improvisation mal assurée, il faut reconnaître que c'est la plus audacieuse négation du droit électoral. N'oublions pas que sous la Restauration une majorité trop ardente commit l'imprudence de faire expulser Manuel comme indigne de siéger,

[1] La Chambre des députés a proclamé député de l'arrondissement de Lectoure un candidat qui, prétendant avoir été élu au prenier tour, ne s'était pas présenté au deuxième, et avait laissé le champ libre à son concurrent. Celui-ci avait été élu au second tour, mais l'élection fut annulée, et la Chambre proclama député le candidat qui, au premier tour, aurait dû l'être par la commission de recensement. Élection de Lectoure en 1877 *comte de Lagrange* et *Descamps*.

que jamais faute n'a été plus cruellement reprochée à ceux qui la commirent, et qu'aujourd'hui encore le mot *empoigner* est souvent employé dans les récriminations des partis.

La vérification des pouvoirs porte d'abord sur le point de savoir si les députés réunissent toutes les conditions d'éligibilité. Le candidat élu est obligé de prouver son âge et sa qualité de français; mais ce n'est pas à lui qu'incombe l'obligation de démontrer qu'il n'est dans aucun des cas d'incapacité électorale, prévus par les articles 15 et 16 du décret organique; c'est aux parties intéressées ou à la commission, ou à tout membre de la Chambre, après le dépôt du rapport, à opposer et prouver l'incapacité.

La Chambre examine ensuite les opérations électorales, vérifie s'il y a majorité réelle, déduction faite des bulletins contestés qui lui paraissent ne pas devoir être comptés; elle recherche s'il y a eu manifestation sincère de la volonté des électeurs, s'il n'y a pas eu intimidation, pression abusive ou manœuvres ayant eu pour effet de produire une erreur dans le corps électoral. La Chambre ne doit pas oublier qu'en cette matière, elle remplit un rôle de juge, qu'elle n'a par conséquent pas la même liberté qu'une assemblée politique. Elle a devant elle non des adversaires, mais des justiciables, et le député, s'il veut écouter sa conscience, considérera que son adversaire politique est, pour la vérification des pouvoirs, ce qu'une partie est pour un juge. Des faits trop nombreux ont prouvé qu'il est difficile à un homme de s'abstraire de ses préoccupations quotidiennes et de ne pas céder à la tentation d'user de sa toute-puissance contre un adversaire. Aussi les Anglais ont-ils renvoyé aux tribunaux le jugement des vérifications, et l'exemple est à imiter, car c'est offrir une trop belle occasion à l'injustice que de remettre à un adversaire irresponsable et souverain, le pouvoir de juger, sans appel, un débat contentieux dont l'issue peut avoir un grand intérêt pour ce juge d'un jour.

Les candidats nommés dans plusieurs collèges doivent faire connaître leur option. Qu'arriverait-il s'ils mettaient de la négligence à le faire? Ni le décret organique, ni le décret réglementaire du 2 février 1852 ne prévoient le cas; mais nous

pensons que cette lacune doit être comblée par l'article 91 de la loi électorale du 15 mars 1849; ainsi le président tirera au sort pour connaître la circonscription qui sera représentée par le député doublement élu.

Le président, les vice-présidents et les secrétaires sont nommés, chaque année, par leurs collègues au commencement de la session ordinaire qui s'ouvre sous la présidence du plus âgé des députés présents, assisté des quatre plus jeunes comme secrétaires. Le bureau définitif est nommé pour l'année entière pour la session extraordinaire comme pour la session ordinaire (art. 11 de la loi du 16 juillet 1875).

Le siège des Chambres qui, d'après l'article 9 de la Constitution du 25 février 1875, était fixé à Versailles, a été transféré à Paris par une résolution de l'Assemblée nationale du 12 juin 1879.

35. L'article 3 de la Constitution du 25 février 1875 porte que le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. Députés et sénateurs ont le droit de proposer des lois et de suppléer à l'inaction du gouvernement. Dans les règlements des deux assemblées, on appelle *projets de loi* ceux qui sont déposés au nom du Chef de l'État; ceux qui émanent de l'initiative individuelle s'appellent *propositions de lois*. La procédure à suivre n'est pas la même pour les projets et les propositions; les premiers ne sont pas soumis à la formalité de la prise en considération, tandis que les secondes doivent passer par cette épreuve qui en écarte un grand nombre.

POUVOIR LÉGISLATIF. — SÉNAT.

36. Le Sénat est aussi une assemblée élective, et par sa formation ne ressemble ni au Sénat de l'Empire ni aux Chambres des pairs des monarchies constitutionnelles. Le pouvoir exécutif ne nomme aucun des membres qui le composent, et tous viennent de l'élection. En somme, le Sénat actuel tire son origine du suffrage universel, de la même source que la Chambre

des députés. Seulement tandis que celle-ci vient d'une manifestation directe de la volonté populaire, le Sénat est le résultat d'une filtration politique à travers plusieurs degrés d'élection.

Les 300 sénateurs dont la haute assemblée doit être composée se divisaient en deux catégories d'après la loi constitutionnelle du 24 février 1875 : 1° 75 membres inamovibles nommés à vie par l'Assemblée nationale et, après la séparation de l'Assemblée, par le Sénat; 2° 225 nommés dans les départements par un collège d'électeurs spéciaux et soumis à réélection tous les neuf ans, le renouvellement ayant lieu partiellement et par tiers.

L'organisation du Sénat avait donné lieu à de nombreuses critiques, à trois sur lesquelles on insistait particulièrement : 1° l'institution des inamovibles investit d'un mandat politique des mandataires qui n'ont pas à rendre compte de leur mandat; n'étant pas soumis à réélection, ils n'ont pas à se préoccuper de leurs commettants. Ils peuvent donc changer de direction politique et fausser la majorité sans qu'il y ait aucun moyen légal d'empêcher ni de faire cesser cette altération; 2° la répartition des sièges est faite sans tenir compte de l'importance des départements, les plus petits ayant une représentation égale à celle des plus importants, sauf quelques exceptions trop rares; 3° chaque commune envoie au collège sénatorial un seul délégué, qu'elle soit petite ou grande. Paris ne nomme qu'un seul électeur comme le plus petit village des Alpes.

On ne pouvait cependant toucher à ces dispositions sans modifier la constitution, car elles se trouvaient dans les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

L'Assemblée nationale réunie à Versailles au mois d'août 1884 décida que les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 cesseraient d'avoir le caractère constitutionnel et qu'ils pourraient être modifiés en suivant la procédure législative ordinaire (loi du 14 août 1884). Ces changements ont été faits par la loi du 9 décembre suivant.

Cette loi supprime les sénateurs inamovibles; il n'en sera plus nommé à l'avenir, mais ceux qui ont été élus avant la nou-

velle loi conservent leurs sièges. Les 75 sièges sont répartis entre les départements les plus peuplés, en augmentation du nombre de sénateurs que ces départements étaient appelés à élire. A chaque vacance, le sort détermine le département dans lequel le sénateur inamovible sera remplacé.

Le collège électoral a été modifié et si chaque commune continue à nommer un délégué, les plus importantes en nommeront plusieurs suivant une progression qui dépend du nombre des conseillers municipaux. C'est donc la population qui sert de base à cette progression, puisque le nombre des conseillers municipaux croît avec le chiffre des habitants.

37. Pour la répartition des sièges entre les départements il a été tenu compte dans une certaine mesure de la différence de population, bien qu'on n'ait pas adopté une proportion exacte. Le territoire de Belfort n'en nomme qu'un. Dix départements en nomment deux[1]; cinquante-deux en éliront trois[2]; douze en ont ou en auront quatre[3]; dix en nommeront cinq[4]; le Nord en nommera huit et la Seine dix.

38. — Art. 6 de la loi du 9 décembre 1884. Les sénateurs sont élus au scrutin de liste quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés ;

2° Des conseillers généraux;

3° Des conseillers d'arrondissement;

[1] Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse.

[2] Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne.

[3] Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme.

[4] Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure.

4° Des délégués élus parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal.

Les conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué.
Les conseils composés de 12 membres éliront 2 délégués.
Les conseils composés de 16 membres éliront 3 délégués.
Les conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués.
Les conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués.
Les conseils composés de 27 membres éliront 12 délégués.
Les conseils composés de 30 membres éliront 15 délégués.
Les conseils composés de 32 membres éliront 18 délégués.
Les conseils composés de 34 membres éliront 21 délégués.
Les conseils composés de 36 membres et au-dessus éliront 24 délégués.

Le conseil municipal de Paris élira 30 délégués.

Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élira 5 délégués. Le conseil municipal de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués.

Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement.

3°. La nomination des délégués par les conseils municipaux doit être faite au moins un mois avant le jour fixé pour l'élection (art. 1er de la loi du 2 août 1875). La loi disant *un mois au moins*, l'intervalle pourrait être plus long, et comme il n'y a pas de maximum fixé, le Gouvernement a, sur ce point, un pouvoir d'appréciation qui n'a de limites que celles de la raison et du bon sens. Il est évident que le décret serait déraisonnable, s'il fixait l'élection des délégués très longtemps avant celle des sénateurs. L'opinion publique ne manquerait pas de l'accueillir avec défiance; et le Gouvernement serait assurément soupçonné d'avoir fixé un long délai pour mieux établir son influence sur les électeurs.

4°. Chaque conseil municipal, au jour fixé par le décret de convocation, élit son ou ses délégués. L'élection a lieu sans débat, la loi ne voulant pas qu'il y ait en séance une délibération dont il faille tenir procès-verbal sur les titres ou les opinions des personnes. C'est aux conseillers municipaux à s'entendre, en

dehors de la séance officielle et dans des pourparlers intimes. Aux deux premiers tours de scrutin, la majorité absolue est exigée pour qu'il y ait élection. Au troisième tour, la majorité relative suffit et s'il y a partage égal des voix, le plus âgé est nommé.

Les conseils élisent aussi de la même manière les suppléants qui voteront en cas d'empêchement des titulaires. Le nombre des suppléants change d'après celui des délégués : 1 suppléant jusqu'à trois délégués; 2 de six à neuf; 3 de douze à quinze; 4 de dix-huit à vingt et un; 5 à vingt-quatre; 8 à Paris.

Le délégué et son suppléant peuvent être pris parmi les électeurs de la commune et aussi parmi les conseillers municipaux « sans distinction entre eux » (art. 2, § 4 de la loi du 2 août 1875). Ces mots veulent dire que tous les conseillers municipaux peuvent être délégués sans qu'il y ait à distinguer entre les domiciliés et les non domiciliés (loi du 14 avril 1871). Dans le sens de la loi, il s'agit des électeurs inscrits et ayant l'exercice du droit électoral; quant aux conseillers municipaux, la loi se relâche sur la question de domicile ou résidence, 1° parce qu'ils doivent payer une contribution dans la commune quand ils n'y ont pas leur résidence; 2° parce qu'ils offrent la garantie de l'élection qui les a portés au conseil municipal.

Le choix ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement. Ces personnes ayant le droit de voter à un autre titre, le conseil municipal qui les élirait perdrait sa voix (art. 2, § 3).

Si le conseil municipal avait été dissous et remplacé par une commission municipale, on réunirait l'ancien conseil pour élire le délégué et son suppléant (art. 3).

41. L'élection des délégués et des suppléants peut être attaquée dans les trois jours par tout électeur. Le préfet a aussi le droit, s'il estime qu'on n'a pas procédé régulièrement, de faire annuler l'élection. La demande est jugée par le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

Si la nullité de l'élection d'un délégué est prononcée pour défaut de capacité légale ou pour vice de forme, il est remplacé par le suppléant. Lorsque les opérations ont été irrégulières pour

les deux élections ou si le suppléant ne remplit pas les conditions voulues par la loi, il y a lieu de procéder à une élection nouvelle, et le conseil municipal doit être convoqué en conséquence. Évidemment il faudra se hâter; il faudra que le conseil de préfecture et le Conseil d'État se pressent de statuer pour que, dans l'intervalle, le préfet trouve le temps de faire procéder à une nouvelle élection. On a vu des exemples de retard fâcheux et pour telle élection, la vérification des pouvoirs a été suspendue par un pourvoi au Conseil d'État contre l'élection d'un délégué. Comme l'élection avait été faite à la majorité d'une voix, le jugement du pourvoi pouvait être décisif. Aussi a-t-il tenu en suspens la vérification des pouvoirs.

42. D'après les procès-verbaux des conseils municipaux, le préfet dresse, dans la huitaine qui suit la désignation des délégués, un tableau où sont indiqués les résultats des élections. Ce tableau doit être communiqué à tout requérant; il peut être copié et publié.

Tout électeur a aussi le droit de demander dans les bureaux de la préfecture communication de la liste, par commune, des conseillers municipaux du département et dans les bureaux des sous-préfectures la liste, par commune, des conseillers municipaux de l'arrondissement. La loi a voulu que le contrôle fût complet et que tout électeur pût obtenir les renseignements nécessaires ou utiles pour appuyer sa protestation, s'il en fait une dans le délai de la loi (art. 6).

43. Après la désignation des délégués, le préfet possède tous les éléments dont il a besoin pour dresser la liste. Mais cette liste ne doit pas être faite à une époque trop éloignée de l'élection; il faut, autant que possible, en retarder la clôture afin qu'elle soit complète et qu'on puisse y porter les noms des électeurs contestés ou à réélire après annulation. Aussi la liste ne doit-elle être arrêtée que huit jours au plus avant le jour fixé pour l'élection des sénateurs. Cette liste est dressée par ordre alphabétique et doit être communiquée à tout requérant; elle peut être copiée et publiée.

44. Les électeurs dont la qualité est contestée seront-ils portés sur la liste, avant qu'elle soit arrêtée, si la protestation

n'a pas été jugée? L'article 10 de la loi du 2 août 1875 répond à cette question en ce qui concerne les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement; il dispose que s'ils sont proclamés, il doivent, bien que la vérification de leurs pouvoirs ne soit pas faite, être portés sur la liste des électeurs sénatoriaux. Il y aurait lieu à suivre la même règle à l'égard des délégués des conseils municipaux. Si la loi ne le dit pas formellement comme pour les députés ou conseillers généraux, il ne faut pas tirer un argument *à contrario* de cette omission. Ce raisonnement serait sans force, car loin de nous ramener à un principe, il se trouverait en opposition avec la règle de raison et d'équité que provision est due au titre. En matière de droit public, l'intérêt général veut que l'action ne soit pas arrêtée par des contestations téméraires ou même sincères, et l'effet suspensif n'est, en droit administratif, admis que par exception.

La liste comprendra donc tous les électeurs, même ceux dont les pouvoirs sont contestés, et tous prendront part à l'élection si, avant le jour de l'élection, il n'y a pas eu de décision infirmant leur inscription.

Est-ce à dire que la décision serait sans effet, si elle ne venait qu'après l'élection? La participation au scrutin de cet électeur reconnu tardivement être sans droit, aurait pu décider de l'élection; il n'est même pas rare, dans ces collèges peu nombreux, que la majorité se forme par une seule voix de différence. C'est pour cela qu'au jour de la vérification des pouvoirs, on attend le résultat des contestations, lorsque la majorité en dépend. L'élection sénatoriale serait annulée si, par une décision postérieure, il était jugé que l'électeur contesté avait été indûment inscrit, toutes les fois que la majorité pouvait dépendre de l'inscription ou des inscriptions contestées. Mais si le Sénat avait procédé à la vérification des pouvoirs sans attendre ces décisions, celles qui viendraient plus tard seraient sans effet; car la vérification faite, la qualité du sénateur est définitivement fixée, et il ne peut être privé de son siège que pour un fait postérieur entraînant la déchéance.

45. L'élection a lieu, au jour indiqué par le décret de con-

vocation, au chef-lieu du département sous la présidence du président du tribunal ou, s'il est empêché, du vice-président ou, à défaut, par le juge le plus ancien. Le président est assisté des deux plus âgés et des deux plus jeunes parmi les électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le bureau ainsi composé élit un secrétaire.

46. On s'est demandé à qui, du président ou du préfet, appartient la désignation du local où l'élection aura lieu? — La loi du 2 août 1875 ne confie au président du tribunal que le soin de présider la séance, et le président n'a que les pouvoirs qui lui sont expressément conférés par la loi. Son rôle ne commence que le jour de l'élection, c'est-à-dire après que la désignation du local a été faite. Comme le préfet est le chef de l'administration dans le département (art. 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII), c'est à lui qu'il appartient de choisir le local, car ce choix est un acte d'administration pour lequel une autre autorité n'a pas été déclarée compétente.

Mais la désignation faite, la police de la séance appartient au président du tribunal et, le jour du scrutin, il pourra prendre toutes les dispositions qui lui paraîtront être de nature à intéresser la liberté des votes. Le président pourrait notamment ordonner l'ouverture ou la fermeture des portes afin d'empêcher que les flots des entrants et des sortants ne fussent, par leur rencontre, une cause de désordre. Il pourrait même décider qu'une porte sera condamnée dans l'intérêt du bon ordre à maintenir dans la séance.

Dans la plupart des départements le local a été choisi par le préfet après en avoir conféré avec le président du tribunal et même d'accord avec ce dernier. Dans quelques-uns, rares à la vérité, le préfet a épuisé son droit et le président s'est soumis à la désignation du local par le préfet.

47. L'élection ne peut pas ne pas donner de résultat, car, si besoin est, on procède à trois scrutins, le même jour. Le premier commence à huit heures du matin et finit à midi; le second a lieu de deux heures à quatre et le troisième de six à huit. Aux deux premiers, la majorité absolue est exigée et, à défaut, il n'y a pas élection. Au troisième tour, la majorité

relative est suffisante et le président proclame celui des candidats qui a obtenu le plus de voix.

A la rigueur, il pourrait arriver que le scrutin ne donnât pas de résultat; car, d'après l'article 15, « nul n'est élu sénateur aux deux premiers tours de scrutin, s'il ne réunit : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. » Mais si la majorité relative suffit au troisième tour, la loi ne dit pas qu'il y aura élection, quel que soit le nombre des votants. Il semble, au contraire, résulter du texte qu'au troisième tour la loi exige, comme pour les deux premiers, un nombre de suffrages égal au quart des inscrits. On pourrait donc, en supposant un grand nombre d'abstentions, arriver à un troisième tour sans résultat. Cette hypothèse ne s'est jamais réalisée et elle est, en effet, d'une réalisation difficile. D'abord si le délégué ne veut ou ne peut pas voter, il est remplacé par un suppléant et la supposition des abstentions devrait s'étendre jusqu'aux suppléants. D'un autre côté, le délégué qui s'abstient est passible d'une amende de 50 francs s'il ne prend pas part à tous les scrutins sans cause légitime ou si, étant empêché, il n'a pas averti le suppléant en temps utile; la même peine peut être appliquée au suppléant qui, averti par lettre, par dépêche télégraphique ou avis à lui personnellement délivré, n'aura pas pris part aux opérations du scrutin. Enfin, si le vote est prescrit à peine d'amende, la loi accorde une indemnité de déplacement aux délégués qui ont pris part à tous les scrutins (art. 17 et 18 de la loi du 2 août 1875[1]).

48. Les sénateurs sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers, tous les trois ans. Ils ont, après la première élection

[1] V. pour l'indemnité de déplacement le décret du 26 décembre 1875. L'article 17 dit que l'indemnité sera fixée d'après les mêmes bases que celle accordée aux jurés par les articles 35, 90 et suivants du décret du 18 juin 1811. Le § 2 renvoie à un règlement d'administration publique le mode de taxation et de paiement. Ce règlement a été fait le 26 décembre 1875.

générale pour la formation du Sénat, été divisés en trois séries comprenant chacune 75 membres et formées d'après l'ordre alphabétique des départements. L'ordre du renouvellement a été tiré au sort et le roulement est établi d'après ce tirage[1].

Les sénateurs nommés aux premières élections générales ont donc été élus les uns pour trois ans, les autres pour six ou neuf ans. Élus le 30 janvier 1876, ceux de la première série auraient dû, d'après le texte, être en fonctions jusqu'au 30 janvier 1879. Cependant le renouvellement du premier tiers eut lieu le 5 janvier 1879. Le décret de convocation n'était pas conforme au texte de la Constitution (art. 6 de la loi du 24 février 1875), qui les déclare élus pour neuf années et renouvelables par tiers tous les trois ans. On donna pour raison que les sénateurs du premier tiers avaient voté trois budgets, qu'ils avaient siégé pendant trois sessions ordinaires, qu'au point de vue des fonctions du Sénat, il ne fallait pas prendre le mot *année* dans son sens ordinaire, que la session ordinaire et le vote du budget étaient l'important, et ce qui véritablement constituait l'année. Mais cette interprétation n'était qu'ingénieuse. Le Sénat n'est pas seulement compétent pour voter le budget; il fait des lois autres que les lois de finances, et pour celles-ci même, c'est à peine si on lui reconnaît une autorité réelle. Il se réunit en sessions ordinaires ou extraordinaires, et dans les unes comme dans les autres, il exerce toutes ses attributions. Si pour siéger trois années, il suffisait qu'il votât trois budgets, la durée de la période pourrait singulièrement être raccourcie. Il n'y aurait qu'à supposer (chose possible sinon vraisemblable) que des sénateurs nommés le 1er décembre 1883 votent, dans le mois même de leur élection, le budget de 1884; en 1884 le budget de 1885, et en mars 1885 le budget de 1886. Ils auraient, dans cette hypo-

[1] La série tombée au sort la première comprend les départements depuis la Haute-Garonne jusqu'à la Nièvre inclusivement; elle a été soumise à réélection en 1879. La deuxième série comprend les départements depuis le Nord jusqu'à l'Yonne; elle a été soumise à réélection en janvier 1882. La troisième série, les départements depuis l'Aube jusqu'au Gard. Cette dernière série est rééligible en 1885.

thèse, voté trois budgets bien qu'ils n'eussent siégé qu'un an et quatre mois. Soutiendrait-on qu'en ce cas ils pourraient être renouvelés et que les trois années seraient écoulées? Le même raisonnement s'appliquerait aux neuf années. En dehors du texte et du sens naturel du mot année, il n'y a qu'arbitraire. La violation de la loi est d'autant plus regrettable qu'il n'existe pas de moyen efficace pour la faire respecter. Lorsque le Gouvernement a fixé le jour de l'élection, le décret doit être exécuté à moins qu'il ne le rapporte. Mais que faire s'il n'y consent pas? Il a agi sous sa responsabilité, et on peut faire une interpellation; mais la majorité dont il a la confiance, ne le renversera pas sur une question qui n'a pas une importance politique de premier ordre et la responsabilité n'est ici, comme en bien d'autres cas, qu'une garantie inefficace. Il est d'ailleurs admis que les ministères ne se font pas au Sénat, mais à la Chambre des députés.

4°. Lorsqu'il y a lieu à élection partielle dans un département où se produit une vacance, la loi veut que l'élection soit faite dans les trois mois (art. 23 de la loi du 2 août 1875). En cas de vacance par suite d'option ou d'annulation, c'est dans le mois qu'il faut procéder à l'élection nouvelle. Il y a, pour abréger le délai, un motif particulier tiré de ce que le même corps électoral doit être convoqué s'il s'agit de vacance résultant d'option ou d'annulation (art. 22 de la loi du 2 août 1875).

5°. Il n'y a pas incompatibilité entre la qualité de sénateur et les fonctions publiques salariées. Exclure les fonctionnaires des deux assemblées ce serait fermer le Parlement à ceux qui peuvent y apporter le plus d'expérience et de lumières. Que de fois n'a-t-on pas signalé le goût trop général des Français pour les fonctions publiques? On en a parlé comme d'un défaut national et les railleries ne nous ont pas été épargnées par les critiques de l'intérieur et de l'étranger. Si cette observation est juste, — et elle l'est, — il faut en conclure que les fonctions publiques attirent les plus capables, et que les assemblées politiques seraient moins éclairées que puissantes si les fonctionnaires n'y étaient pas admis. Il n'y aurait plus dans les Cham-

bres que des propriétaires, des industriels, des journalistes ou des avocats. Un grand nombre de spécialités n'y seraient pas représentées ou ne le seraient que par d'anciens employés, c'est-à-dire par des hommes qui, vivant dans la retraite, ne sont plus en communication avec leurs corps et n'en connaissent plus les besoins qui se modifient souvent. C'était trop d'éloigner les fonctionnaires de la Chambre des députés où leur présence pourrait être fort utile; mais l'exclusion aurait abaissé le niveau du pouvoir législatif si la manie de l'égalité et de l'uniformité avait été poussée jusqu'à soumettre les deux assemblées à la même règle [1].

Les fonctionnaires peuvent donc être élus et conserver leur fonction. Il a même été décidé que le traitement peut être cumulé avec l'indemnité de sénateur. L'article 26 de la loi du 2 août 1875 porte que les sénateurs reçoivent la même indemnité que les députés. Or, d'après l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875, l'indemnité des députés est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872. Il semble d'après cette combinaison de textes que la loi du 16 février 1872 sur le cumul de l'indemnité avec le traitement s'appliquait aux sénateurs. On pouvait ajouter que le Sénat et la Chambre n'étaient que la division de l'Assemblée nationale et que la loi sur le cumul avait été faite lorsque l'Assemblée était unique. La jurisprudence a cependant décidé que si le Sénat était, pour le chiffre de l'indemnité, assimilé à la Chambre des députés, rien ne prouvait que la loi eût poussé plus loin l'assimilation. Les fonctionnaires qui, par exception, sont admis à la Chambre des députés occupent des fonctions très importantes auxquelles sont attachés de gros traitements. Il est facile de comprendre que l'interdiction du cumul eût été maintenue à leur égard. Au Sénat, les fonctionnaires de tout ordre peuvent être élus. Pourquoi les priver des ressources qu'une fonction, souvent mal rétribuée, ajoute à leur indemnité? Encore faudra-t-il qu'ils

[1] Le Sénat a voté une loi sur les *incompatibilités* applicable aux deux Chambres. Elle n'a pas encore été adoptée par la Chambre des députés.

se fassent remplacer et le traitement du suppléant diminuera d'autant ce qu'ils recevront. Ce qui serait particulièrement injuste, c'est que le fonctionnaire qui pourrait remplir ses fonctions et siéger au Sénat fût privé ou de son indemnité ou de son traitement. Il y a à Paris bien des fonctionnaires qui peuvent être assidus aux séances du Sénat et continuer à remplir leurs devoirs professionnels. Pourquoi, sous prétexte qu'ils reçoivent un traitement, rémunération de leur travail, les priverait-on d'une indemnité qu'on ne dispute ni aux avocats, ni aux médecins, ni aux banquiers, ni aux propriétaires[1]?

51. Il y a incompatibilité entre la qualité de sénateur et certaines fonctions publiques qui sont énumérées par l'article 20 de la loi du 2 août 1875.

« Il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles de :

« Conseiller d'État et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police;

« Membres des parquets des Cours d'appel et des tribunaux, à l'exception du procureur général près la Cour d'appel de Paris;

« De trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaires et employés des administrations centrales des ministères. »

Ces fonctionnaires ne sont pas inéligibles, mais ils ne peuvent conserver leurs fonctions s'ils acceptent le mandat de sénateur.

52. Ils ne pourraient cependant pas être élus dans certaines circonscriptions où leur fonction leur donne ou leur a donné une influence trop grande pour ne point compromettre la liberté des électeurs.

« Art. 21. Ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions pour démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière : 1° les premiers

[1] Cons. d'État, arr. du 26 janvier 1877 (D. P. 1877, III, 20).

présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel et les membres des parquets; 2° les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction des tribunaux de première instance; 3° le préfet de police, les préfets, les sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies; 4° les ingénieurs en chef et d'arrondissement, et les agents-voyers en chef et d'arrondissement; 5° les recteurs et inspecteurs d'académie; 6° les inspecteurs des écoles primaires; 7° les archevêques, évêques et vicaires généraux; 8° les officiers de tout grade des armées de terre et de mer; 9° les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires; 10° les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances; 11° les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes; 12° les conservateurs et inspecteurs des forêts. »

Entre les incapacités énumérées dans cet article et celles qui sont prévues par l'article 12 de la loi électorale pour la Chambre des députés il y a quelques différences. Les militaires et marins ainsi que les intendants militaires ne figurent pas dans l'article 12, mais cela s'explique parce qu'ils sont soumis à l'article 7 qui déclare inéligibles les militaires et marins de tout grade faisant partie des armées actives de terre et de mer. Leur inéligibilité est générale; elle s'étend à tous les collèges qu'ils soient ou non dans le ressort de leurs fonctions. Au Sénat, leur incapacité d'être élus n'est que locale; pour la Chambre des députés elle est absolue. D'un autre côté, les juges titulaires sont inéligibles dans leur ressort à la Chambre des députés, tandis que pour le Sénat, l'inéligibilité locale n'atteint que les juges d'instruction.

Les archevêques sont-ils inéligibles dans toute l'étendue de leur autorité, comme métropolitains, ou seulement dans le diocèse dont l'administration leur est confiée? Cette question est très importante, car s'ils sont inéligibles comme métropolitains, plusieurs diocèses seront fermés à leur candidature. Que si, au contraire, il ne faut pas considérer leur autorité de métropolitains, ils ne seront inéligibles que dans un diocèse. Nous

n'hésitons pas à dire que l'archevêque est seulement inéligible dans son diocèse. Là seulement il peut exercer une influence sérieuse. Entre les suffragants et le métropolitain, il n'existe qu'un lien très faible; il se réduit à une juridiction d'appel, et encore pour des cas peu nombreux, du suffragant au métropolitain. En somme, l'évêque est indépendant dans son diocèse, aussi indépendant que l'archevêque dans le sien et, à part sa juridiction d'appel qui est très restreinte, le métropolitain n'a pas le droit de s'immiscer dans l'administration des suffragants. Or, ce que la loi a voulu éloigner, c'est la candidature appuyée sur une influence qui pourrait faire douter de la liberté des votes.

53. La loi du 9 décembre 1884, imitant la loi sur les élections des députés, a réglé la question de l'éligibilité des militaires. Ce n'est pas l'incompatibilité, mais l'inéligibilité qui est l'objet de l'article 5.

Art. 5. Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs.

Sont exceptés de cette disposition :

1° Les maréchaux de France et les amiraux;

2° Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major et non pourvus de commandement;

3° Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général;

4° Les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale.

Une autre inéligibilité est écrite dans l'article 4. Cette disposition, imitant et complétant l'article 2 de la loi du 14 août 1884, décide que les princes des familles ayant régné sur la France seraient inéligibles au Sénat, comme ils étaient inéligibles à la présidence de la République.

54. L'initiative des lois appartient aux sénateurs comme aux députés, et le Gouvernement, quand il dépose un projet, peut, à son choix, commencer la délibération par l'une ou par l'autre assemblée. Il n'y a qu'une exception qui est écrite dans

l'article 8 de la loi du 25 février 1875. « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les *lois de finances* doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. »

Que faut-il entendre par *lois de finances?* D'abord le budget des recettes et des dépenses de l'exercice futur et les comptes des exercices anciens; ces mots désignent aussi les projets de loi pour crédits supplémentaires et extraordinaires; ils s'entendent enfin des projets tendant à l'établissement d'impôts nouveaux ou à la modification d'impôts anciens.

L'article 8 a donné lieu à une controverse qui n'est pas encore éteinte, sur les droits du Sénat en matière de lois de finances? Chaque année, le Sénat a proposé le rétablissement de crédits supprimés par la Chambre des députés; mais celle-ci en écartant les amendements a paru contester le droit du Sénat à modifier la loi de finances, et presque toujours le rapporteur de la Chambre des députés a dit que « ni en droit ni en fait la Chambre des députés n'avait à revenir sur les décisions qu'elle avait votées. » — La théorie constitutionnelle qui se cache sous cette formule obscure, consiste à dire que si le Sénat pouvait proposer un amendement, il voterait le premier une loi de finances, tandis que d'après l'article 8 il faut qu'elle soit, en premier lieu, votée par la Chambre des députés. C'est évidemment ajouter au texte de la loi. Ce texte dit bien que la loi de finances doit être discutée et votée par la Chambre des députés avant d'être présentée au Sénat; mais il n'ajoute pas que le vote sur l'ensemble ayant eu lieu à la Chambre des députés, le Sénat ne pourra prendre l'initiative d'aucune modification. Il serait vraiment déraisonnable d'admettre que le législateur a voulu interdire à la Chambre haute soit de proposer une amélioration, soit de faire observer aux députés qu'ils ont rendu impossible l'exécution d'une loi non abrogée. Cette interdiction serait d'ailleurs dépourvue de motif, puisque l'amendement proposé par le Sénat est soumis à l'approbation de la Chambre des députés, qui a toujours le droit de rejeter; car le dernier mot appartient à celle des deux Chambres qui refuse le crédit. Si une loi pro-

posant d'établir un impôt nouveau est une loi de finances (et la chose n'est pas douteuse), il faudrait donc aller jusqu'à dire que le Sénat ne pourrait pas proposer un amendement tendant à mieux asseoir la nouvelle taxe[1]?

55. Les lois ne pouvant être abrogées que par le concours du Sénat et de la Chambre, ni l'une ni l'autre des assemblées ne doit, en refusant le crédit nécessaire à l'exécution d'une loi, arriver au même résultat que si elle était abrogée. Ce serait une usurpation de pouvoirs, une violation de la Constitution qui exige pour l'abrogation des lois, comme pour leur confection, le concours du Sénat et de la Chambre. Mais comme les deux assemblées sont souveraines, qu'il n'existe au-dessus d'elles aucune autorité qui puisse les ramener à l'observation de la Constitution, il est arrivé plus d'une fois que l'une des assemblées a, par le rejet d'un crédit, paralysé l'exécution d'une loi non abrogée. Ainsi le crédit pour les sous-préfectures de

[1] « La Constitution a si peu songé à réduire le droit d'amendement du Sénat qu'elle se borne à prescrire que le budget sera d'abord présenté à la Chambre des députés. Le rétablissement d'un crédit par le Sénat implique que cet ordre a été de tous points observé. Ce n'est plus alors qu'une question de conduite politique pour le Sénat de décider si, à raison de la gravité des litiges en matière budgétaire, il usera ou non de son droit d'amendement. Et s'il ne fait que rétablir des crédits nécessaires pour l'application d'une loi non encore régulièrement abrogée, ce n'est pas lui qui pourra être accusé de manquer de respect à la Constitution. » *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, par Ch. Lefèvre, agrégé à la Faculté de droit de Paris, p. 149. — La loi de finances comprenant les recettes et les dépenses, si le Sénat était incompétent pour amender la loi des dépenses, il le serait aussi pour amender la loi des recettes. Il ne pourrait donc pas proposer à la Chambre, qui d'ailleurs aurait toujours le droit de rejet, quelque vue nouvelle sur la contribution projetée. Où trouver le motif d'une restriction semblable? En somme, chaque Chambre a un droit égal, sauf que pour les lois de finances la discussion et le vote doivent commencer par la chambre des députés. Le droit de rejeter un crédit ou de le diminuer n'est pas contesté au Sénat, et il est reconnu, le consentement des deux assemblées étant nécessaire pour voter un article de loi, que la décision appartient à celle qui repousse. Si le Sénat peut proposer des amendements à la loi des recettes, s'il peut modifier en réduisant les crédits, pourquoi lui aurait-on refusé d'amender en proposant soit d'augmenter un crédit insuffisant, soit de rétablir un crédit supprimé?

Sceaux et de Saint-Denis a été rayé antérieurement à la loi qui a supprimé ces deux sous-préfectures.

56. Nous avons vu plus haut, en nous occupant de la législation sur la presse, que les membres du Parlement ne peuvent pas être recherchés pour les discours qu'ils ont tenus à la tribune ou pour les documents imprimés par ordre de l'une ou de l'autre des Chambres. Ce n'est pas la seule immunité dont ils jouissent. Après avoir rappelé dans l'article 13 que les opinions et votes ne peuvent donner lieu à aucune action en justice, la loi sur les *Rapports des pouvoirs publics* du 16 juillet 1875 article 14, ajoute, que « aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. »

Il résulte des mots *criminelle* et *correctionnelle* juxtaposés que le mot *criminelle* est pris là *sensu stricto* pour désigner les affaires de Cour d'assises et non *sensu lato* de manière à comprendre le criminel de toutes les juridictions. Ainsi les poursuites pour contraventions de simple police pourraient être exercées sans autorisation, alors même qu'il pourrait y avoir condamnation à quelques jours de prison.

57. L'autorisation de poursuivre n'est exigée que pendant la session. En dehors de la session, l'action publique peut s'exercer librement et le membre du Parlement peut être condamné et incarcéré. Mais comme sa présence dans la Chambre dont il fait partie pourrait être nécessaire ou utile, la loi a voulu que tout cédât devant cet intérêt de premier ordre. Aussi la Chambre peut ordonner que la détention soit suspendue pendant la session et pour toute la durée de la session (art. 14, § 2 de la loi du 16 juillet 1875.

58. Les deux Chambres doivent se réunir en même temps, et une disposition formelle leur interdit de siéger séparément (art. 1er et 4 de la loi du 16 juillet 1875). Il n'y a d'exception que dans le cas où le Sénat siège comme Cour de justice (art. 9 de la loi du 24 février 1875; 4 et 12 de la loi du 16 juillet 1875).

59. Les séances de l'une et l'autre chambre sont publiques. Mais elles peuvent se former en comité secret sur la demande

d'un certain nombre de membres fixé par le règlement (5 membres d'après le règlement du Sénat, art. 45). Le comité secret n'est pas de droit par cela seul que cinq membres le réclament; l'Assemblée est appelée à prononcer et, d'après le règlement, elle prononce sans débats.

60. Les présidents des deux Chambres sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président. L'article 5 de la loi du 22 juillet 1879, relative à l'établissement à Paris, du président de la République et des deux Chambres, donne aux présidents le droit de réquérir directement la force armée. Tous officiers sont obligés d'obéir à leur réquisition, sous les peines prononcées par les lois. Les présidents peuvent exercer ce droit ou le déléguer aux questeurs.

Ce droit de réquisition a été fort critiqué et plusieurs orateurs l'ont signalé comme emportant la destruction de toute discipline. Les militaires, disaient-ils, ne doivent connaître que les ordres de leur supérieur et, de degré en degré, d'autre autorité que celle du ministre de la guerre. Nous ferons observer que cette disposition n'a pas été faite pour les temps calmes, car il sera facile, en temps ordinaire, de se concerter avec le ministre de la guerre ou son délégué. Mais si le gouvernement menaçait l'indépendance ou l'existence du Parlement, si le ministre de la guerre était dans la conjuration, quel secours attendre de lui? Comment les présidents assureraient-ils la sûreté de l'Assemblée s'ils n'avaient pas le droit de réquisition directe?

ASSEMBLÉE NATIONALE.

61. Le Sénat et la Chambre se réunissent en Assemblée nationale pour deux causes : 1° pour l'élection du président de la République; 2° pour la révision des lois constitutionnelles.

Lorsque les pouvoirs du président de la République sont près d'expirer, il est facile de prévoir le jour où la vacance de la présidence se produira. La loi veut, pour faciliter la transmission des pouvoirs, que les deux chambres soient réunies en

Assemblée nationale un mois avant la fin de la période septennale. Si les Chambres n'étaient pas réunies par l'initiative du gouvernement, elles se réuniraient de plein droit le quinzième jour qui précéderait l'expiration des pouvoirs du président de la République.

Quand la vacance a lieu par démission, décès ou autre cause, l'Assemblée nationale se réunit immédiatement et de plein droit. Si, au moment de la vacance, la Chambre des députés était dissoute, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués; le Sénat se réunirait, de plein droit, jusqu'à l'élection du nouveau président, et les fonctions du pouvoir exécutif seraient remplies par le Conseil des ministres (art. 7 de la loi du 25 février 1875 et 3 et 4 de la loi du 16 juillet 1875). L'Assemblée nationale ne nomme pas son bureau; c'est le bureau du Sénat qui, de droit, est celui des deux Chambres réunies (art. 11, § 2 de la loi du 16 juillet 1875).

62. L'Assemblée nationale peut aussi être réunie pour la révision des lois constitutionnelles. Aux termes de l'article 8 de la Constitution, « les Chambres ont le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

« Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

« Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, *en tout ou en partie*, devront être prises à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. »

Cet article n'est pas entendu par tous dans le même sens : il s'est produit deux systèmes. Les uns soutiennent que chacune des deux Chambres a le droit seulement de décider qu'il y a lieu à révision et que, cette décision une fois prise, l'Assemblée nationale est souveraine pour procéder à la révision totale ou partielle. On peut ne pas la réunir, mais une fois constituée, elle a la plénitude du pouvoir législatif puisqu'elle se compose de toute la représentation nationale. D'autres pensent que l'As-

semblée nationale est limitée à la révision des articles sur lesquels a porté la délibération de chacune des Assemblées séparément. Sinon, elle pourrait changer la Constitution entière ou même la renverser lorsque le Sénat ou la Chambre ne voudraient qu'un changement partiel. La crainte d'un changement aussi profond paralyserait la faculté de révision; car plutôt que de s'exposer à un tel bouleversement, celle des Assemblées qui voudrait l'empêcher, aimerait mieux renoncer à toute révision. En exagérant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, on courrait donc le risque de les annuler. Le seul précédent qui existe sur cette question, est conforme à cette deuxième interprétation. Lorsqu'au mois de juin 1879, l'Assemblée nationale a été convoquée pour la translation du gouvernement de Versailles à Paris, la délibération a été limitée à l'article 9 de la Constitution et aucune autre question n'a été posée.

83. Mais y aurait-il pratiquement un moyen de restreindre l'Assemblée nationale aux limites fixées par la délibération des Chambres? Comment empêcher l'Assemblée nationale, une fois réunie, de sortir de ces bornes et de remanier la Constitution en totalité? D'abord, le président pourrait refuser de mettre la question aux voix et, au besoin, lever la séance. L'une des assemblées ou plutôt le Sénat — car étant le moins nombreux il serait menacé par la majorité — pourrait se retirer, ce qui entraînerait la dissolution de l'Assemblée nationale; elle ne pourrait pas en effet exister après le départ de l'une des chambres qui la constituent par leur réunion. Enfin, le président de la République pourrait, même pendant la réunion de l'Assemblée nationale, dissoudre la Chambre des députés. Le Sénat serait appelé, pour donner son avis, à siéger séparément, et la dissolution de la Chambre des députés entraînerait la séparation de l'Assemblée nationale. Deux de ces moyens seraient inefficaces si le président du Sénat et le président de la République étaient favorables à la révision totale. Le premier ne refuserait pas de mettre les questions en délibération et le second ne dissoudrait pas la Chambre des députés. Quant au Sénat, il pourra toujours se retirer; s'il ne le faisait pas, sa présence impliquerait l'approbation de la révision telle qu'elle est

entendue par la Chambre des députés. Seulement la retraite du Sénat offre aussi une difficulté qui rendrait ce moyen peu pratique. Si une minorité continuait à prendre part aux délibérations de l'Assemblée nationale avec l'adhésion du président, la retraite de la majorité des sénateurs rendrait-elle l'Assemblée nationale irrégulière?

C'est aussi en dissolvant la Chambre des députés que le président de la République pourrait se défendre contre une assemblée dont les projets de révision menaceraient son autorité. Mais ce moyen ne serait efficace que si le chef de l'État avait le concours de la majorité du Sénat pour obtenir l'avis conforme qui doit précéder la dissolution.

84. Ces difficultés prouvent que cette organisation de la révision est un réel danger et qu'il aurait mieux valu, pour les dispositions constitutionnelles comme pour les autres lois, exiger seulement les votes séparés du Sénat et de la Chambre des députés. C'est ce qui existe en Angleterre où l'autorité du Parlement s'étend à tout, qu'il s'agisse ou non de changer la Constitution[1].

85. L'Assemblée nationale se réunit à Versailles dans le local qu'occupait la Chambre des députés lorsque le Gouvernement était établi dans cette ville (loi du 22 juillet 1879). La révision, surtout si elle était totale, ne manquerait pas de causer une grande émotion. A Paris, l'Assemblée ne délibérerait pas en liberté, car la population de la capitale fournirait aisément le personnel des manifestations et peut-être d'une insurrection. En admettant que ce désordre pût être réprimé, il est préférable de ne pas l'affronter. Pourquoi s'exposer à verser du sang pour que force reste à la loi, alors que le conflit

[1] « Aussi jugerions-nous préférable qu'on se fût contenté, pour les révisions, des voies plus connues et plus sûres qui sont suivies pour la conduite générale des affaires publiques..... Ne craignons pas de dire, au risque de passer pour curieux de paradoxes, que si le Congrès devait se réunir quelque jour, la première, la seule mesure à lui conseiller, serait, non certes, de déclarer la Constitution immuable et d'interdire ou d'entraver le droit de la réforme, mais de se supprimer lui-même comme assemblée de révision. » — *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, par Ch. Lefèvre, p. 239.

peut être évité? Il est vrai que l'éloignement n'empêcha pas, en 1789, des bandes armées de pousser jusqu'à Versailles, de menacer le roi et de le ramener captif à Paris. Mais les journées des 5 et 6 octobre ne sauraient fournir un argument solide. Le Gouvernement ne se défendit pas et une portion des troupes qui gardaient le palais restèrent dans l'inaction. Beaucoup de ces soldats avaient même fait cause commune avec la révolution, et il n'y avait rien à espérer de leur concours. Aujourd'hui, comme en 1789, un gouvernement qui ne se défendrait pas serait aussi exposé à Versailles qu'à Paris. Mais celui qui serait décidé à résister serait, pour combattre, mieux placé à Versailles qu'à Paris.

CHAPITRE DIX-NEUVIÈME.

POUVOIR EXÉCUTIF. — PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Sommaire.

66. Président de la République.
67. Durée des pouvoirs. — Origine du délai de sept ans.
68. Attributions du Président.
69. Droit de grâce. — Amnistie.
70. Effets de l'amnistie.
70 *bis*. Effets de l'amnistie sur les peines pécuniaires.
71. Amnistie accordée par la loi du 3 mars 1879.
72. Droit de grâce à l'égard des ministres.
73. Attributions du Président. — Suite. — Commandement des forces de terre et de mer.
74. Négociation des traités.
75. Déclaration de guerre.
76. Pouvoir réglementaire.
77. Suite.

66. La situation du Président d'après nos lois constitutionnelles est celle d'un chef d'État électif, tirant de son élection un droit propre pendant un certain nombre d'années, irresponsable devant les Chambres, mais point inviolable. Il est *irresponsable*, c'est-à-dire qu'il n'est point, comme les ministres, tenu de se retirer devant la volonté du Parlement; mais il n'est pas *inviolable*, car s'il se rendait coupable de forfaiture, il pourrait être mis en accusation par la Chambre des députés devant le Sénat. Il tient du roi constitutionnel autant que le chef d'une république peut ressembler au représentant d'une monarchie.

Comme il a un droit propre en vertu de son élection, il ne pourrait pas être déposé par le Parlement avant l'expiration de ses pouvoirs. Mais si les Chambres étaient d'avis de réunir

l'Assemblée nationale pour procéder à une révision totale, le changement pourrait aller jusqu'à la suppression de la présidence de la République. La cessation des fonctions serait la conséquence de la révision, le fonctionnaire quel qu'il soit, grand ou petit, ne pouvant pas survivre à la charge quand elle est supprimée. Mais autre chose est déposer le titulaire, autre chose est détruire la fonction. L'Assemblée nationale a le droit de révision et n'a pas le pouvoir de destitution.

Le président destitué par la majorité de l'Assemblée, se défendrait légitimement par la force, s'il avait la force à sa disposition. Il pourrait aussi rendre l'Assemblée nationale impossible en dissolvant la Chambre des députés, s'il avait la majorité du Sénat pour obtenir l'avis conforme.

87. Le président est nommé par l'Assemblée nationale; aucune condition d'âge n'est exigée, le législateur ayant avec raison pensé que l'élection par le Parlement était une garantie suffisante et qu'il n'y aurait que des inconvénients à la gêner par des conditions restrictives. — L'élection est faite pour sept ans. Cette durée s'explique historiquement, car elle dépasse le temps indiqué par les précédents et le parti républicain, en 1875, n'aurait voulu donner aux pouvoirs du président qu'une période de quatre années. Ce terme a été adopté parce que la Constitution du 25 février fut greffée sur la loi du 20 novembre 1873, qui avait conféré au maréchal de Mac-Mahon la présidence pour sept années. On adopta, pour faciliter la transaction d'où sortit la Constitution, comme période normale celle qui avait été fixée à titre d'expédient politique, après l'échec des projets de restauration monarchique. Le terme de sept années n'avait lui-même été adopté, en 1873, qu'après discussion; car, la première pensée de ceux qui proposèrent la loi du 20 novembre 1873 avait été de proroger pour dix années les pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon. Cette période n'avait pas obtenu l'approbation de tous les groupes de droite, et il fallut en diminuer la durée pour obtenir la formation d'une majorité. L'espace de sept ans a donc été accepté à titre de transaction d'abord entre les groupes de la droite; il a été plus tard l'objet d'une deuxième transaction avec la gauche.

68. Le président a l'initiative des lois; il promulgue celles qui ont été votées par les deux Chambres; mais pour que la loi soit complète, il n'est pas nécessaire qu'il donne sa sanction. La promulgation est obligatoire; elle doit être faite dans le mois, à moins qu'il ne s'agisse d'une loi déclarée urgente, auquel cas elle doit être promulguée dans les trois jours [1].

Le président a cependant le droit, pendant le délai de la promulgation, de demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée. Si le Parlement persiste, la promulgation doit être faite et le président est tenu d'assurer l'exécution de cette loi comme de toutes les lois en général (art. 3 de la Constitution du 25 février 1875).

69. Le président a le pouvoir de faire grâce; l'amnistie ne peut être accordée que par une loi (art. 3, § 2).

La grâce est une mesure accordée nominativement à un ou plusieurs condamnés; elle les dispense de l'exécution de leur peine soit pour le tout soit pour le temps qui reste à courir; mais elle ne les relève pas des incapacités qui sont la conséquence de l'exécution de la peine.

La grâce suppose une condamnation; elle ne peut pas avoir la poursuite pour objet. Mais faut-il qu'il y ait condamnation définitive, ou suffit-il qu'elle ait été prononcée en première instance? Le condamné pourrait répudier la grâce accordée spontanément et dire qu'il veut se justifier devant les juges du second degré.

[1] M. Ducrocq a fait observer que le président n'ayant pas le droit de sanction, la loi est complète par le vote des deux Chambres. C'est donc à tort, dit-il, qu'on leur donne la date de la promulgation. Elles devraient porter celle du vote définitif. On a, d'après lui, continué l'usage suivi sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet sans faire attention que le roi était appelé à sanctionner les lois et qu'elles n'étaient complètes que par la sanction. *Cours de droit administratif*, t. Ier, 20, 21, 39, 49 et 190 et *Revue générale du droit*, janvier-février 1877. Il nous est impossible d'adhérer aux observations de M. Ducrocq. La loi votée par les deux Chambres n'est pas complète tant que le chef ne l'a pas rendue exécutoire par la promulgation. Elle serait impunément violée si elle l'était avant la promulgation. Le président a, d'un autre côté, une espèce de *veto* suspensif puisqu'il peut, au moins pour certaines lois, demander une nouvelle délibération. — V. Décret du 6 avril 1876 pour la formule de promulgation.

Accepter la grâce serait implicitement reconnaître qu'il est coupable et peut-être a-t-il le moyen de prouver son innocence. S'il renonce à l'appel, la grâce le dispensera de subir sa peine; s'il préfère appeler, il refusera la grâce. Mais le jugement venant à être confirmé, le décret de grâce qui avait été rendu après le jugement de condamnation s'appliquera-t-il, de plein droit, à l'arrêt confirmatif? Nous ne le pensons pas. Le procès en appel a pu créer une situation nouvelle et, en présence de faits nouveaux, il pourrait y avoir inconvénient à maintenir la mesure de clémence. Supposons que, loin de tourner à sa justification, les débats d'appel aient montré le condamné sous un jour plus odieux; faudra-t-il que le décret de grâce lui profite comme s'il était digne du même intérêt? Après l'appel, le décret de grâce pourra être renouvelé; mais le premier ne s'appliquera pas de droit et un nouveau décret serait nécessaire[1].

3°. L'amnistie a des effets plus étendus que la grâce; elle fait disparaître les incapacités produites par l'exécution de la peine. Non-seulement elle emporte remise de la peine matérielle, mais elle efface toutes les conséquences et, comme le dit l'étymologie du mot, elle en supprime jusqu'au « souvenir. » C'est la pensée que dans l'ancien droit on exprimait par le mot : ***Lettres d'abolition.*** Aussi l'amnistié ne peut-il pas, s'il commet un autre crime ou délit, être condamné comme récidiviste et si les tiers demandent un extrait de son casier judiciaire, l'extrait ne porte pas mention des condamnations effacées par l'amnistie.

L'amnistie peut être nominative et individuelle. Elle peut aussi être générale et s'appliquer à une ou plusieurs catégories de condamnés. Presque toujours ou au moins le plus souvent, elle se présente sous cette forme générale. Ce n'est pas

[1] M. de Montalembert ayant été condamné par le tribunal correctionnel de la Seine pour un article sur l'*Avenir politique*, publié dans le *Correspondant*, un décret de grâce lui fit remise de la peine pendant qu'il était encore dans les délais de l'appel. Appel fut interjeté nonobstant la grâce; le jugement ayant été confirmé par la Cour d'appel, un nouveau décret fit remise de la peine au condamné.

seulement sur la condamnation qu'elle peut porter; la poursuite et l'action peuvent aussi être l'objet d'une amnistie.

Des effets aussi étendus expliquent pourquoi l'amnistie ne peut être accordée que par une loi spéciale (art. 3, § 2 de la Constitution du 25 février 1875)[1].

70 *bis*. L'amnistie, quand elle a pour objet des peines pécuniaires, fait remise des amendes non encore payées; mais ordinairement une disposition spécifie que les amendes payées ne

[1] Une loi du 17 juin 1871 régla l'exercice du droit de grâce par le chef du pouvoir exécutif (M. Thiers). Jusqu'à cette loi, le chef du pouvoir exécutif avait exercé le droit de grâce, bien que ce droit ne lui appartînt pas. En effet, le droit de grâce est un attribut de la souveraineté et un président du conseil des ministres n'a pas la souveraineté. A Versailles, l'Assemblée nationale avait seule ce pouvoir et, en droit strict, la grâce n'aurait pu être accordée que par une loi. La loi du 17 juin 1871 délégua au chef du pouvoir exécutif le droit de grâce et réserva pour l'Assemblée nationale la concession des amnisties. Même pour le droit de grâce, la délégation qui en était faite par l'Assemblée au chef du pouvoir exécutif était soumise à deux restrictions : 1° La grâce ne pouvait être accordée que par une loi aux ministres et autres fonctionnaires dont l'accusation aurait été ordonnée par l'Assemblée nationale. 2° La grâce, pour les condamnations relatives aux faits de l'insurrection de la Commune, à Paris et dans les départements, à partir du 15 mars 1871, ne pouvait être accordée que par l'accord entre le président et une commission de l'Assemblée nationale, nommée au scrutin de liste en séance publique. « La grâce, disait l'article 4 *in fine*, ne pourra être accordée que conformément à l'avis de cette commission. En cas de dissentiment, la condamnation sera exécutée. » Cette loi a été critiquée comme contraire aux principes d'après lesquels, dit-on, le droit de grâce doit appartenir au chef de l'État. Les auteurs de ces critiques oublient dans quelles circonstances fut faite la loi du 17 juin 1871. C'est M. Thiers qui demanda la nomination d'une commission parlementaire qui partageât avec lui la responsabilité des grâces; mais il voulait que cette commission donnât seulement des avis que le président aurait la faculté de suivre ou de ne pas adopter. L'Assemblée voulait déléguer, sans condition ni restriction, le droit de grâce au chef du pouvoir exécutif, et, à plusieurs reprises, l'offre fut faite par la commission au ministre de la justice; mais si l'Assemblée était appelée à prendre part aux grâces, il ne convenait pas qu'elle fût limitée à un rôle purement consultatif; c'est elle qui avait la souveraineté, elle qui faisait la délégation et il était impossible de la réduire à ne donner que des avis. C'est parce que le gouvernement insista pour la nomination d'une commission qu'elle fut constituée par la loi du 17 juin 1871, mais avec une participation effective à

seront pas restituées. Cette mention est ajoutée pour prévenir un argument qu'on n'aurait pas manqué de faire. Si l'amnistie efface toutes les conséquences de la condamnation, il faut, aurait-on pu dire, réparer ce qui peut être réparé, et spécialement restituer les amendes payées. Sans doute, quelque radicale que soit l'abolition résultant de l'amnistie, elle ne peut pas faire qu'un condamné n'ait subi l'emprisonnement pendant quelques jours, mois ou années : *quod factum est infectum reddere non potest.* Mais la même impossibilité ne s'oppose pas à ce qu'on

l'exercice du droit de grâce. Plusieurs orateurs firent, dans le cours de la discussion, observer qu'une commission exerçant *collectivement* le droit de grâce, pourrait se laisser aller ou à une indulgence excessive ou à une rigueur outrée. M. Bertauld soutint qu'en principe, le droit de grâce appartient au chef du pouvoir exécutif et, à l'appui de sa thèse, cita la constitution des États-Unis et la loi anglaise. M. Batbie, rapporteur, répondit que ces citations étaient empruntées à des Constitutions qui établissaient une organisation définitive des pouvoirs et qu'on n'en pouvait tirer aucune conclusion pour une situation provisoire comme celle où le pays se trouvait; que le chef du pouvoir exécutif n'était ni un président de République, ni un roi, mais un président du Conseil sous l'autorité d'une assemblée souveraine, qui tenait tous les pouvoirs, le droit de grâce comme tous autres, d'une délégation expresse ou implicite. M. Thiers avait sans doute une grande situation personnelle; mais légalement il n'était — en 1871 — que président du Conseil des ministres, chargé du pouvoir exécutif sous l'autorité de l'Assemblée; il n'avait aucun droit propre et, en vertu de la responsabilité ministérielle à laquelle il était soumis, il pouvait être obligé de se retirer pour cause de dissentiment avec l'Assemblée. M. Batbie fit remarquer que l'Assemblée aurait volontiers délégué à M. Thiers l'exercice du droit de grâce, entièrement, sans réserve; que le gouvernement avait lui-même appelé le concours de l'Assemblée et qu'il ne convenait pas, si le vrai souverain participait au droit de grâce, de le diminuer au point de ne lui demander qu'un avis. Tous les historiens qui ont parlé de la commission des grâces, ne paraissent pas avoir compris la question, ou du moins la manière dont elle fut posée.

A la séance du 20 décembre 1875, de l'Assemblée nationale, le président déposa un rapport sur les travaux de la commission des grâces. Il résulte de ce document que la commission tint sa première séance le 30 juin 1871 et la dernière le 20 décembre 1875, en tout 246 séances. Sur 9,596 condamnations, il y avait eu 6,501 recours (66 0/0). Sur 6,501 demandeurs en grâce, 2,052 avaient été l'objet d'une mesure de clémence (grâce entière ou commutation) — Sur 110 condamnations à mort, 84 avaient été commuées; 26 exécutées.

rembourse de l'argent qui, la condamnation abolie, est sans cause ou sans titre dans les caisses du Trésor public.

Que faudrait-il décider si l'acte d'amnistie gardait le silence sur la restitution des amendes? Faudrait-il les rembourser en vertu du raisonnement que nous venons d'exposer? Le paiement a été refusé par ce motif que la mention avait été omise par oubli et que l'amnistie ne pouvait pas anéantir les faits accomplis. Les amendes, a-t-on ajouté, ne profitent pas exclusivement au Trésor; elles sont attribuées, au moins pour partie, aux départements pour des dépenses déterminées, et il n'y a pas à revenir sur cette attribution qui est un fait accompli. On tire argument aussi mais *à contrario* de lois spéciales qui ont formellement ordonné la restitution des amendes payées. Ainsi la loi sur la presse du 29 juillet 1881 (art. 70), ordonne la restitution des amendes payées depuis le 16 février. Une autre loi du 2 avril 1878 avait, à l'occasion d'une amnistie sur les délits de presse, ordonné la restitution des amendes acquittées (art. 3).

Ainsi tantôt l'acte d'amnistie mentionne expressément que les amendes payées ne seront pas restituées, tantôt il porte, au contraire, qu'elles seront remboursées. Il n'y a donc rien à conclure, *à contrario* de l'une ou de l'autre de ces mentions, puisque l'argument serait également fondé dans les deux sens.

Dans le silence des dispositions de l'amnistie, nous pensons qu'il ne faut pas revenir sur les faits accomplis, d'autant que l'attribution d'une partie des amendes aux départements est définitive, et que le remboursement imposerait au Trésor le paiement de sommes qu'il n'a plus. Après le reversement qui mettrait le Trésor en perte, l'idée viendrait peut-être de proposer des dommages-intérêts en faveur des amnistiés.

Mais il n'est pas nécessaire que l'acte d'amnistie s'explique sur la restitution des amendes qui ont dû être versées, avant le jugement, au vu du procès-verbal de contravention. Elles seraient remboursables si l'amnistie était accordée avant qu'il y eût un jugement définitif et passé en force de chose jugée. Le paiement anticipé n'est qu'une mesure conservatoire et qui

n'emporte pas attribution à l'État; c'est la condamnation définitive qui seule peut produire cet effet[1].

Quant aux amendes encore dues, en cas de condamnation, l'amnistie emporte l'abolition, et de la part revenant au Trésor, et de celle qui est accordée aux agents à titre de gratification. La raison de cette décision est que les agents n'ont droit qu'à une partie de l'amende, et que l'amnistie supprime l'amende[2].

71. La loi du 3 mars 1879 sur l'amnistie accordée aux condamnés pour participation à l'insurrection de la Commune présente des particularités dignes de remarque. L'amnistie n'est pas dans cette loi accordée directement aux condamnés, mais à ceux qui seraient grâciés par le Président de la République. C'était un moyen d'atténuer l'exception qui était faite par le dernier article de la loi, aux termes duquel l'amnistie ne s'étendait pas aux condamnés pour crimes ou délits de droit commun. S'ils n'étaient pas amnistiés directement, ils pouvaient l'être lorsqu'une grâce accordée par le Président de la République leur procurait le bénéfice de l'amnistie.

Une disposition de la même loi permettait d'appliquer l'amnistie aux condamnés par contumace. Ces condamnés étant en révolte contre la loi et la justice, il est de principe que l'amnistie ne doit pas leur être accordée tant qu'ils n'ont pas purgé leur contumace. L'application de cette règle aurait considérablement réduit les effets de la loi, et des raisons politiques ont déterminé le législateur à y déroger.

Enfin la loi déclara prescrites, bien que le temps de la prescription ne fût pas écoulé, les actions pour faits relatifs à l'insurrection de la Commune, qui n'avaient pas encore été l'objet d'un débat contradictoire. Cette formule offre un caractère bien singulier; elle déclare prescrites des actions qui ne sont pas prescrites. On pouvait par d'autres moyens arriver au même but. Que voulait-on après tout? Seulement empêcher l'action contre ceux qui n'avaient pas été poursuivis. Il suffisait de

[1] Ordonnances des 28 janvier et 4 novembre 1835. — L'amende consignée devrait être restituée si l'amnistie était accordée dans les délais de l'appel. Ordonnance du 20 juillet 1832, *Galline et Cie*.

[2] Ordonnances des 17 mars 1833 et 7 avril 1835.

leur accorder l'amnistie qui arrête la poursuite comme elle efface la condamnation. Mais parmi les coupables, il en était qu'on ne pouvait pas décemment amnistier, leurs crimes étant inconciliables avec une mesure d'indulgence. On a pris la voie détournée de la prescription pour les amnistier sans le dire; il faut reconnaître que la formule est compliquée et que les raisons politiques peuvent conduire à d'étranges conceptions.

72. La loi du 17 juin 1871, après avoir délégué au chef du pouvoir exécutif l'exercice du droit de grâce, ajoutait que la grâce ne pourrait être accordée que par une loi aux ministres et aux fonctionnaires qui auraient été mis en accusation par l'Assemblée nationale. Cette disposition n'a pas été reproduite par l'article 3 de la Constitution du 25 février 1875. Elle se trouvait dans la Constitution du 4 novembre 1848, article 55. Mais la Constitution actuelle garde le silence, en faut-il conclure que les ministres pourront être grâciés par le président de la République? — La Constitution de 1848 ayant été remplacée par plusieurs Constitutions successives, aucune de ses dispositions ne peut revivre. Quant à la loi du 17 juin 1871, c'est une loi de circonstance qui fut faite pour régler les rapports, sur cette matière spéciale, entre une assemblée unique et souveraine et un chef du pouvoir exécutif qui n'avait pas d'attributions bien définies. Nous ne pensons pas qu'elle soit encore en vigueur aujourd'hui; car la Constitution a défini le droit de grâce sans y ajouter la même restriction que la loi du 17 juin 1871. Les rédacteurs des lois constitutionnelles ont plusieurs fois eu l'occasion d'ajouter cette exception. Ils le pouvaient lorsque, dans l'article 3 de la Constitution, ils énuméraient les attributions du président; ils le pouvaient aussi à propos de la constitution du Sénat en Cour de justice. Leur silence ne peut donc pas être considéré comme une omission involontaire, car leur attention était provoquée soit par la Constitution du 4 novembre 1848, soit par la loi du 17 juin 1871.

73. Le président de la République dispose de la force armée. Il peut commander en personne les armées de terre et de mer. Il nomme à tous les emplois civils et militaires. Mais comme il ne peut faire aucun acte qu'avec le contre-seing d'un

ministre responsable, les pouvoirs qu'il a pour disposer de la force armée et pour nommer aux emplois s'exercent sous le contrôle du Parlement (art. 3 *in fine* de la Constitution du 25 février 1875).

Le président de la République préside aux solennités nationales. Les ambassadeurs et ministres des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

74. Le président de la République négocie les traités et les ratifie; il en donne connaissance aussitôt que la sûreté de l'État et l'intérêt public le permettent. — Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. — Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (art. 8 de la loi du 16 juillet 1875).

Il résulte de la rédaction de cet article qu'en principe, le droit de négocier et de ratifier les traités, appartient au président de la République et qu'il ne peut leur donner un caractère définitif sans l'approbation du Parlement. Cette ratification n'est exigée qu'à titre exceptionnel. Il est vrai que les exceptions sont nombreuses, et qu'il est plus difficile d'indiquer des traités régis par la disposition générale, que des traités rentrant dans les exceptions. Il n'en est pas moins vrai que tout traité sera définitif par la ratification présidentielle, s'il n'est ni un traité de paix, ni un traité de commerce, ni un traité engageant les finances de l'État, ni un traité ayant pour objet l'état des personnes ou les droits de propriété des Français à l'étranger; ni enfin un traité portant cession, échange ou adjonction de territoire. Ainsi un traité d'alliance défensive serait définitif par la ratification du président de la République. Un traité relatif aux propriétés des étrangers en France serait définitif, car la loi ne soumet à l'approbation du Parlement que les traités relatifs aux droits de propriété des Français à l'étranger.

75. L'article 9 de la loi du 16 juillet 1875, dispose que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Cette prohibition est-elle efficace? Le Gouvernement ne pourra-t-il pas, sans l'assentiment des deux Chambres et sous sa responsabilité, conduire les choses à ce point que l'honneur du drapeau rendra la guerre inévitable. L'adhésion des Chambres ne sera demandée que pour le vote des crédits; mais la demande des crédits elle-même ne viendra qu'au moment où la Chambre ne pourrait les refuser sans manquer de patriotisme. Le gouvernement sera probablement arrêté moins par l'article 9 que par le sentiment de la responsabilité ministérielle.

L'article 9 serait applicable cependant dans le cas d'une guerre déclarée solennellement avant le commencement des hostilités, comme le fut la guerre de 1870 contre l'Allemagne.

78. Le président, pour l'exécution des lois, fait des *règlements*. Ce sont des dispositions secondaires qui ont pour objet de faire descendre les principes de la loi dans les détails de l'application. Le législateur ne peut pas tout prévoir, et il ne convient pas à une loi de suivre les principes qu'elle pose dans l'infiniment petit de l'administration. Les règlements sont le complément de la loi.

Le règlement peut être fait par décret, sans autre forme que le contre-seing du ministre compétent ou après délibération du Conseil d'État. Si le Conseil d'État a été appelé à donner son avis, le décret est un *règlement d'administration publique*. Sans cette formalité, il prend simplement le nom de règlement. Cette terminologie est loin d'être bien faite, car on se sert, pour indiquer une différence de forme, de mots qui expriment le fond; or, au point de vue de l'objet, il n'existe pas de différence entre les deux espèces de décrets; tous les deux en effet, que le Conseil d'État ait ou non été entendu, sont relatifs à une matière d'administration publique. Ainsi, pour exprimer une différence, on a employé des termes qui, au contraire, signifient une ressemblance. Mais l'usage a décidé et dans la pratique on n'appelle règlement d'administration que ceux qui ont été faits, le Conseil d'État entendu. Lorsque la loi du 24 mai 1872, sur le Conseil d'État, fut discutée à l'Assemblée nationale, un amendement fut proposé qui tendait à exiger la délibération du Conseil d'État toutes les fois qu'il s'agirait d'un

règlement permanent. L'amendement fut rejeté par le motif qu'il était difficile de distinguer le règlement permanent du règlement non permanent, et que l'étendre à tous sans exception ce serait paralyser l'action du pouvoir exécutif pour l'exécution des lois[1]. Si le décret réglementaire est fait, le Conseil d'État entendu, il y a règlement d'administration publique, que le gouvernement ait été obligé de consulter le Conseil d'État ou qu'il l'ait consulté spontanément.

Il arrive souvent que la loi, après avoir posé les principes dans quelques dispositions générales, renvoie à un règlement d'administration publique des parties qu'elle énumère dans un article final. L'avis du Conseil d'État est alors obligatoire et le règlement ne serait pas légalement fait si la formalité n'était pas remplie. Ce n'est pas que le président de la République soit obligé d'adopter les propositions du Conseil d'État; il est obligé de demander son avis, mais non de le suivre.

Si la loi n'exige pas un règlement d'administration publique, le président peut demander son avis au Conseil d'État qui est obligé de le lui donner, car nous verrons que le Conseil d'État est un corps consultatif placé auprès du Gouvernement et tenu, par ses attributions et les devoirs de ses fonctions, à donner son avis toutes les fois que le président ou les ministres le consultent.

Cependant les pouvoirs du président peuvent être plus étendus lorsqu'il fait un règlement par suite d'une délégation de la loi que lorsqu'il procède en vertu du droit général, inhérent à sa haute fonction, de faire des règlements. La loi peut lui déléguer — et elle lui a délégué plus d'une fois — le pouvoir de faire de véritables dispositions législatives. S'il est un principe incontesté c'est que l'impôt, même le plus léger, ne peut être établi que par une loi et qu'une taxe imposée par décret serait

[1] L'amendement fut présenté par MM. Savoye et Lacase et combattu, au nom de la commission, par M. Léon Clément, qui développa l'argument indiqué au texte. Cet amendement était conforme à l'opinion de M. Léon Aucoc, qui avait émis le vœu, dans un article publié par la *Revue critique*, en 1872, de voir trancher cette question par la loi en discussion sur le Conseil d'État. Voir aussi *Conférences*, t. Ier, 2e édition, p. 109 et 110.

illégale. Il est de règle aussi qu'une peine, même pécuniaire, ne peut être établie que par une loi. Mais la taxe ou l'amende serait légalement exigée si le décret l'avait fixée en vertu d'une délégation de la loi[1].

Nous verrons ultérieurement que le président est appelé à rendre des décrets relatifs à des affaires individuelles qui n'ont pas le caractère général des règlements dont nous venons de parler. La loi ajoute quelquefois que ces décrets seront rendus *dans la forme des règlements d'administration publique*. C'est la forme du règlement qui leur est appliquée; ils doivent être précédés de l'avis du Conseil d'État[2].

[1] On trouve une application de cette proposition dans le décret du 4 août 1855 sur la taxe des chiens, rendu en exécution de la loi du 2 mai de la même année.

[2] Le Conseil d'État a pensé que son avis était obligatoire même au fond, pour le règlement du concours des auditeurs du Conseil d'État. Cette opinion se fonde sur le texte de l'article 5 de la loi du 24 mai 1872 qui dit : « Les auditeurs sont nommés au concours aux conditions fixées par un règlement que le *Conseil d'État est chargé de faire.* » Nous reviendrons sur cette question.

CHAPITRE VINGTIÈME.

GRANDS POUVOIRS DE L'ÉTAT. — CONSEIL DES MINISTRES.

Sommaire.

78. Conseil des ministres.
79. Responsabilité ministérielle.
80. Solidarité du Cabinet.
81. Responsabilité judiciaire.
82. Division des ministères.
83. Sous-secrétaires d'État.
84. Les ministres ont-ils le pouvoir réglementaire.
85. Nombre de ministères.
86. Ministres sans portefeuille.

78. Le président est dans l'impossibilité de pourvoir lui-même à l'exécution des lois, et la force des choses l'oblige à déléguer ses attributions; mais pour répondre à cette nécessité, on aurait dû lui laisser le soin de choisir ses auxiliaires et de fixer lui-même les conditions auxquelles ces auxiliaires lui donneraient leur concours. La Constitution cependant a fixé quelques règles à cette délégation.

Comme le président est irresponsable et qu'il ne peut être mis en accusation que pour cause de haute trahison, la loi constitutionnelle a voulu que les actes fussent contresignés par un ministre. Il faut que quelqu'un réponde de l'acte, sans quoi l'irresponsabilité du Chef de l'État pourrait devenir un instrument d'oppression. La responsabilité des ministres est le correctif de l'immunité accordée au président.

79. La responsabilité des ministres est politique ou judiciaire. La responsabilité politique consiste dans l'obligation établie par l'usage constant de se retirer lorsqu'il y a dissentiment entre

les ministres et les représentants du pays. Cette obligation n'est écrite dans aucun texte, mais elle est pratiquée partout où existe le régime parlementaire; on peut dire qu'elle résulte implicitement du mot responsabilité ministérielle.

A la rigueur les ministres devraient, pour rester en fonctions, être d'accord avec les deux Chambres, car surtout lorsqu'elles sont électives, les deux assemblées représentent légalement la volonté du pays. Ils devraient se retirer devant un vote du Sénat tout aussi bien que devant un vote des députés. Mais la pratique serait rendue bien difficile par une loi qui exigerait l'accord avec l'une et l'autre Chambre. Si les deux assemblées n'avaient pas les mêmes vues, il serait impossible de constituer un ministère viable. Aussi est-il admis que la Chambre des députés, expression directe du suffrage universel, plus souvent en contact avec les commettants par des élections plus fréquentes avec renouvellement intégral, doit faire et défaire les ministères. Le Sénat n'est qu'un modérateur; il est nommé pour neuf ans et ne se renouvelle que par tiers; son rôle est d'arrêter l'action politique si elle devenait ou périlleuse ou trop vive. Le mouvement doit venir des députés et, s'il faut choisir, il est naturel que les ministres restent ou se retirent suivant la volonté de la majorité de la Chambre. D'ailleurs, le gouvernement peut faire appel au pays contre la Chambre des députés; s'il est en conflit avec elle, il peut rendre le peuple juge au moyen de la dissolution. Au contraire, un conflit avec le Sénat serait insoluble par des moyens légaux, car, à son égard, le gouvernement n'est pas armé du pouvoir de dissoudre; il faut, pour que l'opinion de cette Assemblée soit modifiée, attendre le renouvellement triennal et, le moment venu, l'opinion du pays ne sera pas connue puisqu'il n'aura pas été consulté dans tous les départements. Ainsi la Chambre des députés représente plus directement et plus complètement les commettants, soit parce qu'ils sont, plus souvent que les sénateurs, soumis à réélection, soit et surtout parce que le gouvernement peut, en cas de dissentiment, dénouer le conflit par un appel au pays, tandis que le conflit avec le Sénat ne comporte aucune solution légale.

80. Les ministres répondent solidairement de la politique générale du Cabinet et chacun d'eux répond spécialement des actes de son administration (art. 6 de la Constitution). Aussi tout le Cabinet se retire devant un vote qui engage la politique générale; si le vote n'atteignait qu'un ministre pour un acte de son administration, ce ministre seul devrait se retirer. La solidarité fait aussi que si le président du Conseil donne sa démission, sa retraite entraîne celle du Cabinet entier. Quelques-uns des anciens ministres rentreront peut-être dans les nouvelles combinaisons; le président du Conseil lui-même pourra devenir le pivot d'une nouvelle composition; mais comme c'est le président du Conseil qui donne le ton au ministère et en forme le caractère, sa démission entraîne celle de tous ses collègues comme conséquence de la solidarité du Cabinet.

81. Quant à la responsabilité judiciaire, il n'existe pas de loi spéciale qui la détermine. Cette loi, souvent annoncée, n'a jamais été faite et il n'existe contre les ministres que les dispositions pénales de droit commun ou les actions en dommages-intérêts fondées sur les règles du Code civil (art. 1382). Mais il y a des formes particulières de compétence et de procédure dont nous traiterons plus bas.

82. La division des ministères doit-elle être faite par une loi ou appartient-il au président de la République de la régler? A plusieurs époques de notre histoire depuis 1789, c'est la loi qui a fixé le nombre des départements ministériels. Une loi des 27 avril-25 mai 1791 créa six ministères dont elle détermina les attributions [1]; le roi avait seulement le droit de nommer les ministres. La Convention alla plus loin que la Constituante, car elle administra directement par des commissions exécutives soumises à l'action du Comité de Salut public. La Constitution du 4 novembre 1848, article 66, portait que « le nombre des ministres et leurs attributions seraient fixés par le pouvoir

[1] Art. 4. Les ministres exerceront, sous les ordres du roi, les fonctions déterminées ci-après, et seront au nombre de six, savoir : le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Contributions et Revenus publics, le ministre de la Guerre, celui de la Marine et celui des Affaires étrangères.

législatif. » Cette restriction qui ne fut pas reproduite dans la Constitution du second Empire ne se trouva pas dans celle qui est actuellement en vigueur. Le nombre des ministères peut donc être fixé par décret et les Chambres n'ont à intervenir que pour voter les crédits nécessaires aux dépenses. Il en résulte que la réduction du nombre des départements ministériels échapperait entièrement aux Chambres, puisqu'au lieu d'une augmentation de dépenses, elle produirait une économie. Il en serait de même des répartitions ou création nouvelles qui ne donneraient pas lieu à ouverture de crédit.

83. Les ministres sont le trait-d'union entre l'administration et la politique. C'est par eux que la pensée du gouvernement pénètre dans les détails; car ils sont les premiers des agents administratifs en même temps que les principaux organes politiques; ils appartiennent au droit constitutionnel et au droit administratif. Cependant, comme la politique est absorbante, que la présence dans les Chambres prend beaucoup de leurs moments, qu'il leur en reste peu pour les donner à l'administration pendant les sessions, on a été conduit à créer des sous-secrétaires d'État, auxiliaires politiques du ministre, mais spécialement chargés de la partie administrative du ministère. Comme les ministres, les sous-secrétaires d'État ont entrée dans les deux Chambres et parlent au nom du gouvernement; ils partagent d'ordinaire la fortune politique des ministres auxquels ils sont attachés. La règle cependant est loin d'être invariablement suivie, car on a vu plus d'une fois des sous-secrétaires d'État qui, au contraire, remplaçaient les ministres dont ils avaient été les auxiliaires.

84. Les ministres ont-ils le droit de faire des règlements? Ils peuvent faire des règlements intérieurs, obligatoires pour tous les employés placés sous leurs ordres. Il leur est même permis de sanctionner ces règlements intérieurs par des amendes payables en cas d'infraction. Mais le paiement ne serait garanti que par le pouvoir disciplinaire du ministre et au plus par la destitution ou le déplacement. Ainsi le paiement de l'amende ne pourrait pas être poursuivi en justice, si l'auteur de l'infraction, bravant la menace de révocation, refusait de l'acquitter.

Ces règlements d'intérieur n'ont d'autorité qu'au point de vue de la subordination hiérarchique et n'existent pas pour les tribunaux, du moins en tant qu'ils établissent une pénalité.

Quelques lois ont cependant délégué aux ministres le pouvoir de faire des règlements d'administration publique sur certaines matières. Ainsi le règlement d'administration publique du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer, confie au ministre des Travaux publics le droit de fixer le nombre des voitures qui doivent composer un convoi; le nombre de freins dont chaque convoi doit être muni, etc., etc. Un autre règlement du 10 août 1852 sur la police du roulage autorise le ministre des Travaux publics et le ministre de l'Intérieur à prendre les mesures nécessaires pour le passage des ponts suspendus.

Mais, à part ces dispositions qui sont exceptionnelles et à défaut de délégation expresse, les ministres n'ont pas le pouvoir de faire des règlements applicables à tous les citoyens, et obligatoires pour les tribunaux.

85. Le nombre des départements ministériels s'élève aujourd'hui à onze : 1° Affaires étrangères; 2° Justice et Cultes; 3° Intérieur; 4° Finances; 5° Guerre; 6° Marine et Colonies; 7° Instruction publique et Beaux-arts; 8° Travaux publics; 9° Agriculture; 10° Commerce; 11° Postes et Télégraphes. — Les trois ministères des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce ont été réunis en un seul avant les événements de 1870. Dernièrement encore, l'Agriculture et le Commerce ne formaient qu'un seul département ministériel.

86. Le président pourrait aussi créer des ministres sans portefeuille. Ces ministres seraient purement politiques; n'ayant pas de services à diriger, ils pourraient se consacrer à la politique générale; ils la défendraient dans les Chambres où ils auraient le droit d'entrée. Les ministres sans portefeuille jouaient un rôle important sous le second Empire; ils portaient seuls la parole au Corps législatif et pouvaient être considérés comme les avocats des ministres à portefeuille qui n'avaient pas l'entrée au Corps législatif. Depuis 1870, on n'a pas vu d'exemple de ministre sans portefeuille.

CHAPITRE VINGT ET UNIÈME.

HAUTE-COUR DE JUSTICE.

Sommaire.

87. De la Haute-Cour sous les différents régimes qui se sont succédé en France.
88. Constitutions du 25 février 1875. — Du Sénat Haute-Cour de justice. — Président de la République. — Ministres.
89. Compétence du Sénat à l'égard des particuliers.
90. Règles à suivre à défaut de loi spéciale.

87. Si l'organisation judiciaire ne rentre pas dans le plan de notre ouvrage, nous devons cependant parler de la Haute-Cour de justice parce qu'elle est un tribunal politique, et qu'à ce titre elle peut être considérée comme le couronnement de l'édifice constitutionnel.

Sous tous les régimes, on a senti la nécessité d'instituer une juridiction spéciale pour juger les complots ou attentats à la sûreté de l'État et des accusés d'une haute position politique.

Les Constitutions des 3 septembre 1791[1], 5 fructidor an III[2]

[1] Tit. III, ch. V, art. 23. « Une Haute-Cour nationale, formée des membres du Tribunal de cassation et de hauts-jurés, connaîtra des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'État, lorsque le Corps législatif aura rendu un décret d'accusation.

« Elle ne se rassemblera que sur la proposition du Corps législatif et à une distance de 30,000 toises, au moins, du lieu où la législature tiendra ses séances. »

[2] « Art. 265. Il y a une Haute-Cour de justice pour juger les accusations admises par le Corps législatif soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire exécutif.

« 266. La Haute-Cour de justice est composée de cinq juges et de deux

et 22 frimaire an VIII[1], instituèrent une Haute-Cour. Sous la monarchie constitutionnelle, la Chambre des pairs en fit les fonctions (art. 33 de la Charte de 1814 et art. 28 de la Charte de 1830). La Constitution de 1848 établit une Haute-Cour spéciale[2], et c'est le système qui fut aussi adopté par la Constitu-

accusateurs nationaux tirés du Tribunal de cassation et de hauts-jurés nommés par les assemblées électorales de département.

« 267. La Haute-Cour de justice ne se forme qu'en vertu d'une proclamation au Corps législatif rédigée et publiée par le Conseil des Cinq-Cents.

« 268. Elle se forme et tient ses séances dans le lieu désigné par la proclamation des Cinq-Cents. — Ce lieu ne peut être plus près qu'à 12 myriamètres de celui où réside le Corps législatif.

« 269. Lorsque le Corps législatif a proclamé la formation de la Haute-Cour de justice, le Tribunal de cassation tire au sort quinze de ses membres dans une séance publique; il nomme de suite, dans la même séance, par la voie du scrutin secret, cinq de ces quinze : les cinq juges ainsi nommés sont les juges de la Haute-Cour de justice; ils choisissent entre eux le président.

« 270. Le Tribunal de cassation nomme, dans la même séance, par scrutin, à la majorité absolue, deux de ses membres, pour remplir à la Haute-Cour de justice les fonctions d'accusateurs nationaux.

« 271. Les actes d'accusations sont dressés et rédigés par le Conseil des Cinq-Cents.

« 272. Les assemblées électorales de chaque département nomment, tous les ans, un jury pour la Haute-Cour de justice.

« 273. Le Directoire exécutif fait imprimer et publier, un mois après l'époque des élections, la liste des jurés nommés par la Haute-Cour de justice. »

[1] « Tit. VI, art. 73. Le ministre mis en jugement par un décret du Corps législatif, est jugé par une Haute-Cour sans appel et sans recours en cassation. — La Haute-Cour est composée de juges et de jurés. Les juges sont choisis par le Tribunal de cassation, et dans son sein; les jurés sont pris sur la liste nationale : le tout suivant les formes que la loi détermine. »

[2] « Art. 91. La Haute-Cour de justice juge, sans appel ni recours en cassation, les accusations portées par l'Assemblée nationale contre le Président de la République ou les ministres.

« Elle juge également toutes personnes prévenues de crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État que l'Assemblée nationale aura renvoyées devant elle. — Sauf le cas prévu par l'art. 68, elle ne peut être saisie qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale qui désigne la ville où la Cour tiendra ses séances.

« 92. La Haute-Cour est composée de cinq juges et de trente-six jurés. — Chaque année, dans les quinze premiers jours du mois de novembre, la

tion du 14 janvier 1852, avec les modifications que comportait le changement de régime. « Une Haute-Cour de justice, disait l'article 54 de cette Constitution, juge, sans appel ni recours en

Cour de cassation nomme parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue, les juges de la Haute-Cour, au nombre de cinq, et deux suppléants. Les cinq juges appelés à siéger font choix de leur président. — Les magistrats remplissant les fonctions du ministère public sont désignés par le Président de la République et, en cas d'accusation du Président de la République, par l'Assemblée nationale.

» Les jurés, au nombre de trente-six, et quatre jurés suppléants, sont pris parmi les membres des conseils généraux des départements. — Les représentants du peuple n'en peuvent faire partie.

» 93. Lorsqu'un décret de l'Assemblée nationale a ordonné la formation de la Haute-Cour de justice, et dans le cas prévu par l'art. 68, sur la réquisition du président ou de l'un des juges, le président de la Cour d'appel et, à défaut de Cour d'appel, le président du tribunal de première instance du chef-lieu judiciaire du département, tire au sort, en audience publique, le nom du membre du conseil général.

» 94. Au jour indiqué pour le jugement, s'il y a moins de soixante jurés présents, ce nombre sera complété par des jurés supplémentaires tirés au sort par le président de la Haute-Cour, parmi les membres du conseil général du département où siégera la Haute-Cour.

» 95. Les jurés qui n'auront pas produit d'excuse valable seront condamnés à une amende de 1,000 à 10,000 fr. et à la privation des droits politiques pendant cinq ans.

» 96. L'accusé et le ministère public exercent le droit de récusation comme en matière ordinaire.

» 97. La déclaration du jury portant que l'accusé est coupable ne peut être rendue qu'à la majorité des deux tiers des voix. »

L'art. 99 de la Constitution donnait au Conseil d'État une espèce de droit d'examen et de censure sur tous les fonctionnaires autres que le Président de la République. « L'Assemblée nationale et le Président de la République peuvent, dans tous les cas, déférer l'examen des actes de tout fonctionnaire, autre que le Président de la République, au Conseil d'État dont le rapport est rendu public. »

« Art. 100. Le Président de la République n'est justiciable que de la Haute-Cour de justice.

» Il ne peut, à l'exception du cas prévu par l'art. 68, être poursuivi que sur l'accusation portée par l'Assemblée nationale et pour crimes et délits qui seront déterminés par la loi. »

(Cette loi sur la responsabilité du Président de la République était préparée par le Conseil d'Etat lorsque survinrent les événements de décembre 1851.)

cassation, toutes personnes qui auront été envoyées devant elle comme prévenues de crimes, attentats ou complots contre l'Empereur et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. » L'article 55 renvoyait à un sénatus-consulte ultérieur l'organisation de la Haute-Cour. Deux sénatus-consultes répondirent à ce renvoi : 1° le sénatus-consulte du 10 juillet 1852, qui régla la composition et la procédure de la Haute-Cour; 2° celui du 4 juin 1858, qui détermina ses attributions.

88. Nos lois constitutionnelles n'ont pas maintenu l'institution de la Haute-Cour de justice; elles ne consacrent à cette matière qu'un seul article, l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875. « Le président de la République, y est-il dit, ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat (art. 12, § 1). » Le président n'étant pas inviolable, pourrait être poursuivi pour crime de droit commun et, en ce qui concerne ses fonctions, il est responsable en cas de haute trahison (art. 6 de la Constitution du 25 février 1875). Dans l'un comme dans l'autre cas, le président ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et jugé par le Sénat. A un accusé de ce rang et de cette puissance, il faut des accusateurs et des juges qui, par leur élévation et leur indépendance, offrent des garanties particulières de fermeté.

Les ministres peuvent aussi être mis en accusation par la Chambre devant le Sénat, mais seulement pour faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. En ce qui concerne les crimes de droit commun, ils seraient justiciables des tribunaux ordinaires. Même pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, la poursuite par la Chambre des députés devant le Sénat n'est que facultative, et la Chambre, si elle l'aimait mieux, pourrait laisser la justice ordinaire faire son œuvre [1].

89. Les particuliers peuvent aussi être poursuivis devant le Sénat lorsqu'ils sont prévenus d'attentat contre la sûreté de

[1] Cette différence entre le président de la République et les ministres résulte des termes de l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875. Pour le président, l'article dit : « Ne peut être jugé que par le Sénat. » Pour les ministres, il dit : « Peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. »

l'État. C'est au président et au gouvernement qu'il appartient d'apprécier s'il faut déférer les prévenus au Sénat, ou s'il vaut mieux les laisser juger par les tribunaux ordinaires. C'est suivant le rang, l'importance et la puissance des personnes qu'ils jugeront s'il convient de constituer le Sénat en Cour de justice.

Mais jusqu'à quel moment un décret pourra-t-il dessaisir les tribunaux de droit commun? L'article 12, § 4, répond : « Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. » Après l'arrêt de renvoi, la justice ordinaire est irrévocablement saisie.

[illegible]. Le dernier paragraphe de l'article 12 annonce qu'une loi « déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement. »

Cette loi n'ayant pas été faite, faut-il en conclure que l'article 12 n'est pas applicable ou, au contraire, que le Sénat pourrait créer la procédure et la peine? Nous n'admettons ni l'une ni l'autre de ces deux conclusions. En attendant que la loi spéciale soit faite, la Chambre des députés et le Sénat suivront, autant que possible, le Code d'instruction criminelle et le Code pénal. Le Sénat devra notamment s'inspirer de l'article 4 du sénatus-consulte du 4 juin 1858, d'après lequel « *les peines devaient être prononcées conformément à la loi*[1] et de l'article 12 du

[1] Dans l'affaire des ministres de Charles X, la Chambre des pairs motiva ainsi son arrêt du 21 décembre 1830 : « Considérant qu'aucune loi n'a déterminé les peines de la trahison et qu'ainsi la Cour est dans la nécessité d'y suppléer. » — Dans sa belle défense, M. de Martignac avait développé cette idée que le juge ne peut qu'appliquer la peine prononcée par la loi. « Leur défense, disait-il, pourrait donc être circonscrite dans la lecture de l'article 4 du Code pénal : « Nulle contravention, nul délit, nul crime ne pourront « être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils « fussent commis. » Cette disposition générale et absolue les mettrait à l'abri de toute condamnation. Ainsi l'ont reconnu les publicistes et les jurisconsultes, et je pourrais invoquer à l'appui de cette doctrine de graves et irrécusables témoignages. Du reste, l'article 56 de la Charte n'appliquait la responsabilité des ministres qu'aux crimes de *concussion* et de *trahison;* la concussion n'était pas alléguée par l'accusation, et quant à la trahison, elle n'est définie par aucune loi : « On a été obligé, disait M. de Martignac, de *construire* le fait de trahison à l'aide d'autres faits, et de dire : les ministres

sénatus-consulte du 10 juillet 1852, d'après lequel la Haute-Cour procède, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle. Le Sénat, comme l'ancienne Chambre des pairs, devra au moins annuler celle de ces dispositions qui ne sont pas inconciliables avec l'organisation de la Haute-Cour actuelle.

Les précédents de la Chambre des pairs seraient d'une grande utilité si le Sénat avait à se réunir en Cour de justice avant la promulgation de la loi qui est annoncée par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875. Sa compétence est, en effet, établie par des textes analogues aux articles correspondants de l'ancienne charte, et la même lacune se trouve dans notre Constitution que dans les chartes de 1814 et 1830. Nous n'entreprendrons pas de reproduire ici ces précédents qui ont été recueillis avec soin dans un ouvrage spécial[1]. Nous nous contenterons de fixer les traits principaux de cette haute juridiction.

sont accusés de trahison *pour avoir faussé les élections, pour avoir changé arbitrairement les institutions du royaume, pour avoir excité la guerre civile*; c'est-à-dire qu'on a supposé faite en ce sens, la loi particulière annoncée par la Charte, ou qu'on a fait un projet de loi en même temps qu'une accusation. . . . . En Angleterre où il faut bien revenir pour trouver des exemples que notre pays n'offre pas, on a souvent essayé de présenter à l'appui d'une accusation des trahisons qu'on appelait *constructives*, c'est-à-dire formées par l'ensemble de divers faits, dont aucun, pris isolément, ne constituait le fait de trahison. Ces tentatives sont depuis longtemps reconnues et abandonnées comme abusives. Il rappelait ensuite que, sous le règne d'Edouard III, un statut avait défini le crime de haute trahison à l'égard du roi, et qu'on fit plus tard un article supplémentaire *de salvo* portant que si « des crimes non énoncés au statut et supposés crimes de trahison étaient déférés aux tribunaux, ces tribunaux attendraient pour prononcer leur jugement que le roi et son Parlement eussent prononcé et déclaré si ces faits devaient être qualifiés crimes de *trahison* ou seulement de *félonie*. » Cette disposition, disait M. de Martignac, qui faisait de la rétroactivité une règle, en établissant « que les lois par lesquelles ces actes seraient jugés, pourraient être faites « après ces actes, et même après l'accusation, était cependant elle-même un « hommage au principe que les jugements ne peuvent êtres rendus qu'en « vertu de lois positives. »

[1] *Les précédents de la Cour des pairs*, par M. Cauchy, spécialement des pages 548 à 600. — MM. Poudra et Victor Pierre, *Traité de droit parlementaire*, p. 223 à 247.

La Chambre des députés a le *droit d'accuser,* et ce pouvoir emporte le pouvoir d'instruire et même de faire interroger les accusés; car, il est impossible d'admettre que même une assemblée politique puisse exercer un droit aussi redoutable sans procéder à une information. Cependant le vote qu'elle émettra sur la mise en accusation n'aura pas la vertu d'un jugement, semblable à celle d'un arrêt de renvoi devant la Cour d'assises. Le Sénat est saisi par la Chambre des députés, mais il lui appartient de voter sur sa propre compétence. Tandis que la Cour d'assises est irrévocablement saisie par l'arrêt de renvoi, qu'elle ne peut pas se déclarer incompétente, qu'elle est obligée de statuer au fond, le Sénat pourrait, au contraire, se déclarer incompétent, malgré le vote de la Chambre des députés. La différence tient à ce que la Cour d'assises est saisie par un arrêt de renvoi qui a l'autorité de la chose jugée, tandis que le Sénat est saisi par une délibération qui est l'acte d'un corps politique. Le Sénat, comme la Cour des pairs, ne manquerait pas, au début de l'affaire, de prononcer sur sa compétence.

L'instruction par la Chambre des députés n'est faite que *sommairement;* elle a pour but d'éclairer un acte d'accusation qui n'est pas définitif. Aussi le Sénat pourra-t-il ordonner un supplément d'instruction avant de se prononcer au fond.

Le Sénat, procédant sans assistance de jurés, prononcerait à la fin sur la culpabilité et sur l'application de la peine. Il ne déclarerait pas, par un premier vote, la culpabilité, sauf à faire l'application de la peine par un deuxième arrêt. Les circonstances atténuantes ne feraient pas davantage l'objet d'une déclaration séparée, et il serait statué par un seul arrêt, conformément à la pratique du juge de police correctionnelle, qui tient compte dans son jugement ou arrêt de tous les éléments de la cause : de la culpabilité, des circonstances atténuantes, de la récidive, du cumul des peines.

Le droit de modérer les peines pour tenir compte des circonstances atténuantes ne peut pas être douteux. Mais la Cour des pairs se reconnaissait le droit de les modérer, même quand il n'y avait pas de circonstances atténuantes, et par des motifs

purement politiques. Elle poussait même ce pouvoir de modération jusqu'à sortir des limites de durée légale, jusqu'à réduire la peine au-dessous de son *minimum*. Ainsi, elle croyait pouvoir prononcer la détention pour une année ou les travaux forcés pour cinq ans.

Nous pensons que le Sénat actuel ne devrait pas s'arroger ce droit. Si le haut jury, institué par le sénatus-consulte du 4 juin 1858, a été supprimé, il ne résulte pas de là qu'on ait renoncé aux sages dispositions des articles 4 du sénatus-consulte du 4 juin 1858 et 12 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852. C'est *d'après la loi* que le Sénat doit juger, et après avoir ramené la Haute-Cour, autant que possible, au droit commun, il ne faut pas reculer par un retour à l'ancienne pratique.

CHAPITRE VINGT-DEUXIÈME.

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ.

Sommaire.

91. Droit comparé. — Histoire de la législation électorale depuis 1789. — Règlement du 24 janvier 1789.
92. Élection directe et indirecte. — Noblesse.
93. Clergé.
94. Tiers-État.
95. Loi électorale de l'Assemblée constituante.
96. Constitution du 3 septembre 1791. — Éligibilité.
97. Constitution du 24 janvier 1793.
98. Constitution du 5 fructidor an III.
99. Constitution consulaire (22 frimaire an VIII).
100. Charte de 1814. — Loi du 5 février 1817.
101. Loi du double vote du 29 juin 1820.
102. Charte de 1830. — Loi du 19 avril 1831.
103. Capacité présumée. — Adjonction des capacités.
104. Révolution de Février 1848. — Suffrage universel.

91. La législation électorale en France depuis 1789. — Les États-généraux de 1789 furent nommés conformément au règlement électoral du 24 janvier de la même année; ce règlement avait été rendu après une patiente recherche des anciens usages qui ne furent que très légèrement modifiés. Des règles spéciales et diverses avaient été établies pour la nomination des députés de chaque ordre.

Les usages suivis en 1614 distinguaient les grands et les petits bailliages. Les premiers étaient seuls représentés; les seconds, à cause de leur peu d'importance, étaient exclus de la représentation. Mais cette exclusion était inconciliable avec l'état de l'opinion publique en 1789; aussi pour faire entrer

tous les bailliages dans la représentation nationale, le règlement du 24 janvier 1789 les distingua en deux classes. Les bailliages de première classe étaient appelés à députer principalement et ceux de deuxième classe à députer conjointement avec ceux de première classe. Les électeurs du bailliage de deuxième classe nommaient le quart d'entre eux; ces députés portaient à l'assemblée du grand bailliage le cahier de leurs commettants et votaient, pour les députés aux États-généraux, conjointement avec les électeurs du bailliage principal et les électeurs députés par les autres bailliages de seconde classe. Les villes n'avaient pas le droit d'envoyer des députés spéciaux aux États; mais le nombre des députés du bailliage étant proportionné au chiffre de la population, le bailliage dans le ressort duquel étaient situées les villes nommait un plus grand nombre de représentants. Par exception, la ville de Paris envoyait des députés qui la représentaient spécialement (art. 29 du règlement du 24 janvier 1789).

93. L'élection des députés aux États-généraux était dans chaque ordre, directe et indirecte.

Votaient directement les nobles et les ecclésiastiques possédant bénéfice ou commanderie; votaient indirectement les communautés religieuses, les ecclésiastiques non possédant bénéfice et les électeurs du tiers-état. Tous les nobles, ayant fief ou non, avaient le droit de voter à l'assemblée du bailliage; quelques différences doivent cependant être signalées entre les nobles possédant fief et ceux qui n'en avaient pas. 1° Les possesseurs de fiefs pouvaient voter par procuration et dans les assemblées de tous les bailliages où ils avaient des propriétés de cette nature; les électeurs nobles sans fief ne votaient qu'à l'assemblée du bailliage où ils étaient domiciliés, et le règlement les obligeait à voter personnellement. 2° Les nobles possédant fief étaient assignés personellement, tandis que les électeurs nobles sans fief étaient, comme les électeurs du tiers, convoqués par affiches et proclamations.

Les évêques et autres ecclésiastiques possédant bénéfice ou commanderie étaient spécialement assignés et votaient directement. Les communautés religieuses étaient aussi assignées

spécialement, mais elles votaient indirectement par des électeurs-députés, suivant des proportions que fixait le règlement du 24 janvier 1789. — Dans les chapitres séculiers, les chanoines nommaient un électeur par dix personnes, et les autres ecclésiastiques attachés au chapitre, un électeur sur vingt membres. Les corps et communautés réguliers des deux sexes ne nommaient qu'un seul électeur, quel que fût le nombre de leurs membres. Les ecclésiastiques séculiers, sans bénéfice, se réunissaient chez le curé de la paroisse et nommaient un électeur pour vingt votants. Les séminaires, collèges et hôpitaux n'étaient pas représentés, parce « *tous les ordres ont un égal intérêt à la conservation de ces établissements.* » (Art. 10 et 11 du règlement.)

93. Les ecclésiastiques nobles possédant fief votaient avec le clergé quand ils venaient en personne, et avec la noblesse quand ils se faisaient représenter par un procureur fondé laïque noble. « Les femmes possédant divisément, les filles et veuves ainsi que les mineurs jouissant de la noblesse, pourvu que lesdits mineurs, filles et veuves possédassent des fiefs, pouvaient se faire représenter par des procureurs fondés pris dans la noblesse. » (Art. 20 du règlement.)

94. Dans l'ordre du tiers-état, les corporations de métiers nommaient un électeur par 200 membres; les corporations d'arts libéraux, d'armateurs et autres corps autorisés, députaient 1 seul électeur jusqu'à 100, 4 au-dessus de 100 jusqu'à 200 et 6 de 200 à 400. Les membres du tiers qui ne faisaient partie d'aucune communauté se réunissaient à l'hôtel-de-ville et nommaient 2 électeurs sur 100. Pour être électeur primaire, il fallait être inscrit au rôle des contributions.

Les électeurs du tiers étaient prévenus par avis au prône des messes paroissiales et, à l'issue des messes, dans une assemblée tenue à la porte de l'église et convoquée dans la forme accoutumée[1].

95. L'Assemblée constituante (loi du 22 décembre 1789) fixa le nombre total des représentants à 745 et les répartit

[1] Duvergier, *Collect. des lois*, t. I, p. 13 et suiv.

entre les départements d'après la triple base du territoire, de la contribution directe et de la population. Le département de la Seine ne nommait qu'un député à raison du territoire et de ce chef chacun des 82 autres départements en nommait trois, ce qui, pour ce premier élément de répartition, donnait un total de 247. La répartition fondée sur la population et la contribution n'était pas uniforme comme celle du premier tiers, mais proportionnelle à l'importance des éléments qui lui servaient de base. Le nombre des députés à répartir d'après la population étant de 249, on divisait par ce chiffre le total de la population du royaume, et le résultat exprimait le nombre d'habitants qui donnait droit à la nomination d'un député. La population du département était ensuite divisée par le quotient de l'opération précédente, et le département nommait, du chef de la population, autant de députés que le quotient était contenu dans le chiffre de la population du département.

Pour la contribution directe, on procédait de la même manière. Le total des contributions était divisé par 249, et l'on savait par cette opération quelle somme de contribution donnait droit à un député. Le département nommait, de ce chef, autant de représentants que ce *quantum* était contenu de fois dans le contingent départemental. Supposons, pour bien comprendre ce qui précède, que le *quantum* de la population donnant droit à un député fût de 100,000 habitants et celui de la contribution donnant droit à un autre député, de un million de francs, voici comment aurait été représenté un département habité par 300,000 âmes et payant 4 millions de francs de contribution directe :

1° Députés à raison du territoire	3
2° Députés à raison de la population	3
3° Députés à raison de la contribution	4
Total.	10

Les conditions de l'électorat ne s'éloignaient pas beaucoup du suffrage universel. La loi du 22 décembre 1789 reconnaissait la qualité d'électeur à tout *citoyen actif*, c'est-à-dire à tous

les Français majeurs de 25 ans accomplis, domiciliés dans le canton depuis un an, au moins, et payant une contribution directe égale à la valeur de trois journées de travail. La loi excluait les serviteurs à gages, quel que fût leur âge, et alors même qu'ils auraient payé une contribution directe [1].

Tous les citoyens actifs ne nommaient pas directement les députés; le suffrage était indirect et les électeurs primaires choisissaient les électeurs du deuxième degré, à raison d'un par cent électeurs inscrits [2]. Tout citoyen actif n'était pas éligible; le choix des électeurs primaires ne pouvait porter que sur des électeurs payant une contribution directe égale à la valeur de dix journées de travail [3].

Les électeurs du second degré n'étaient pas éligibles à l'Assemblée nationale si aux conditions d'âge et de domicile ils ne joignaient pas les deux conditions suivantes : 1° paiement d'une contribution directe égale à un marc d'argent; 2° propriété d'un bien-fonds [4].

96. La Constitution du 3 septembre 1791 modifia ce régime en ce qui concernait l'éligibilité. Elle conserva les conditions exigées par la loi du 22 décembre 1789 pour la qualité de citoyen actif et d'électeur primaire; mais elle établit pour l'éligibilité des électeurs du deuxième degré un cens plus élevé. Dans les villes ayant plus de 6,000 âmes, ceux-là seuls pouvaient être nommés électeurs du deuxième degré qui possédaient, en propriété ou en jouissance, un bien imposable à la contribution sur un revenu égal à la valeur de deux cents journées de travail ou qui étaient locataires d'une habitation évaluée à un revenu de cent cinquante journées de travail. Dans les campagnes, étaient éligibles les citoyens actifs propriétaires ou usufruitiers d'une terre imposable sur un revenu égal à cent cinquante journées de travail et les fermiers qui exploitaient des fermes d'un revenu cadastral égal à la valeur

[1] Loi du 22 décembre 1789, section Ire, art. 3.
[2] *Ibid.*, art. 17.
[3] *Ibid.*, art. 19.
[4] *Ibid.*, art. 32.

de quatre cents journées de travail [1]. Le cens était également réduit dans les villes au-dessous de 6,000 habitants; il suffisait, pour être éligible, d'avoir en propriété ou jouissance un bien imposable à la contribution directe sur un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail ou d'être locataire d'une habitation égale à la valeur de cent journées de travail.

97. La Constitution du 24 janvier 1793 supprima l'élection à deux degrés et fixa le nombre et la répartition des députés d'après la population, à raison d'un député par 39 à 40,000 habitants. Tout citoyen âgé de 21 ans et domicilié depuis six mois dans le canton était électeur; la qualité de Français n'était même pas exigée; l'article 4 accordait le droit de voter à tout étranger âgé de 21 ans qui, domicilié en France depuis une année, y vivait de son travail, y achetait une propriété, épousait une Française, adoptait ou nourrissait un enfant. La condition d'une année de domicile n'était pas exigée des « étrangers qui seraient jugés par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité. » Mais la condition de Français était exigée pour l'éligibilité [2].

On voit que si la Constitution de 1793 avait été appliquée, la Révolution aurait fait l'expérience la plus complète du suffrage universel. Mais cette législation fut lettre morte; car la réaction thermidorienne lui substitua une autre Constitution avant qu'elle eût pu être mise en pratique.

98. La Constitution du 5 fructidor an III rétablit le suffrage à deux degrés à peu près dans les conditions fixées par la Constitution de 1791; mais elle donna au vote des citoyens une importance qu'il n'avait pas eue jusqu'alors et que les régimes postérieurs n'ont pas conservée. Les électeurs élus dans les assemblées primaires ne nommaient pas seulement les députés à l'Assemblée nationale; ils étaient aussi chargés d'élire les membres du Tribunal de cassation, les hauts-jurés et les juges des tribunaux civils [3].

[1] Constitution du 3 septembre 1791, chap. Ier, section II, art. 7.
[2] Art. 28 de la Constitution du 24 janvier 1793.
[3] Tit. IV, art. 33-41.

99. La mission du corps électoral fut bien réduite par la Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII. Les citoyens ne furent plus appelés à nommer directement des mandataires, mais seulement à désigner des éligibles parmi lesquels étaient choisis les dépositaires de l'autorité.

Les citoyens de l'arrondissement choisissaient, en nombre égal au dixième des électeurs inscrits, ceux qui leur paraissaient être le plus aptes à gérer les affaires publiques. Ces élus formaient la première liste sur laquelle étaient pris les fonctionnaires de l'arrondissement. Les élus devenaient électeurs à leur tour, et nommaient, en nombre égal au dixième de leur chiffre, ceux qui devaient former la liste départementale. Sur cette deuxième liste étaient pris les fonctionnaires du département. Enfin les élus portés sur la liste départementale choisissaient ceux qui formeraient la liste nationale, et c'est parmi ces derniers que le Sénat choisissait les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires de la comptabilité[1].

100. La charte du 4 juin 1814 prit dans la contribution directe la base du système électoral et fixa le cens au chiffre élevé de 1,000 fr. pour l'éligibilité et de 300 fr. pour l'électorat. Elle recula aussi l'âge de l'éligibilité jusqu'à quarante ans et celui de l'électorat jusqu'à trente[2]. Les députés étaient nommés pour cinq ans et renouvelables par cinquième; la moitié au moins devait être choisie parmi les éligibles qui avaient leur domicile politique dans le département.

La charte s'était bornée à poser les principes et elle renvoyait à une loi spéciale pour régler tout ce qui concernait la convocation des collèges électoraux; mais soit que le temps eût manqué pour rédiger la loi, soit que le gouvernement voulût retenir, aussi longtemps que possible, cette importante matière sous sa main, le système électoral demeura *pro-*

[1] Constitution du 22 frimaire an VIII, articles 7, 8, 9 et 20. — Sénatus-consulte du 16 thermidor an X, articles 1 à 39. — Foucart, *Éléments de droit public*, t. I, p. 672.

[2] Charte du 4 juin 1814, articles 36 à 42.

visoirement régi par des ordonnances jusqu'au 5 février 1817[1].

La loi du 5 février 1817 disposa qu'il n'y aurait par département qu'un seul collège composé de tous les citoyens âgés de trente ans et payant 300 fr. de contributions directes. Les électeurs de ce collège étaient appelés à nommer, au scrutin de liste, les députés du département[2].

101. La pratique de ce système ne fut pas favorable à la droite. Les censitaires à 300 fr. envoyèrent à la Chambre un grand nombre de députés de l'opposition, et la loi de 1817, attaquée par les uns comme trop restrictive et par les autres pour un motif opposé, fut remplacée par celle du 29 juin 1820, connue sous le nom de *loi du double vote*[3].

Le nombre des députés qui n'était que de 258 sous la loi de 1817, fut porté à 430 par celle de 1820. Ils étaient divisés en deux parties, la première composée des 172 députés créés par la loi nouvelle, et la seconde des 258 qui existaient d'après la loi ancienne. La nomination était faite par deux espèces de collèges : 1° les collèges d'arrondissement; 2° les collèges de département. Les premiers se composaient de tous les électeurs payant 300 fr. de contributions directes et les seconds des électeurs les plus imposés, en nombre égal au quart des électeurs

[1] Ordonnance du 13 juillet 1815. L'article 75 de la charte de 1814 avait appelé le Corps législatif à continuer ses fonctions; l'ordonnance de 1815 en prononça, au contraire, la dissolution. Cette ordonnance contenait plus d'une modification aux dispositions de la charte, en matière électorale. M. de Vaublanc, ministre de l'intérieur, proposa, le 18 décembre 1815, un projet de loi qui distinguait entre les collèges de canton et les collèges de département. Les soixante plus imposés du canton réunis à certains fonctionnaires désignés par la loi composaient le collège du canton. Les électeurs du premier collège nommaient les électeurs du second degré, qui, réunis à un certain nombre de fonctionnaires désignés par la loi, composaient le collège du département. Ce projet fut combattu par M. de Villèle, qui fit adopter à la Chambre des députés un contre-projet. Ce contre-projet échoua à la Chambre des pairs. M. de Villèle proposait de revenir au système de la charte, de prendre pour base unique la contribution foncière, et de substituer le renouvellement par cinquième au renouvellement intégral (art. 37 de la charte).

[2] Art. 13 de la loi du 5 février 1817.

[3] Elle fut présentée par M. Siméon, ministre de l'Intérieur, sous le second ministère du duc de Richelieu.

inscrits dans tous les arrondissements du département. Les électeurs des collèges de département nommaient 172 députés et concouraient avec les collèges d'arrondissement à l'élection des autres 258 députés. On voit que les plus haut taxés votaient, en même temps, au département et à l'arrondissement, et c'est pour cela que cette loi fut appelée *loi du double vote*[1].

Pour être élu, il fallait, aux deux premiers tours de scrutin, obtenir la majorité, plus un, des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au *tiers* des électeurs inscrits (art. 7). Au troisième tour, la majorité relative était suffisante. Cela résulte du moins *a contrario*, du texte de l'article 7 de la loi du 29 juin 1820.

Les collèges électoraux d'arrondissement n'avaient qu'un député à élire; les collèges de département pouvaient, au contraire, être appelés à en nommer plusieurs; en ce cas, les électeurs votaient au scrutin de liste[2].

103. La charte du 14 août 1830 abaissa l'âge de l'éligibilité à trente ans et celui de l'électorat à vingt-cinq. Elle renvoya la fixation du cens, pour l'électorat et l'éligibilité, à la loi organique des élections. Les rédacteurs de la charte ne voulurent pas lier le législateur par une disposition constitutionnelle, afin que la loi pût suivre la marche de l'esprit public, et adapter nos institutions politiques au mouvement de l'opinion.

La loi du 19 avril 1831 fixa le cens électoral à 200 fr. de contributions directes et à 500 fr. le cens d'éligibilité. Par exception, le cens était réduit à 100 fr. pour les membres de l'Institut, et pour les officiers de terre ou de mer qui recevaient une pension de 1,200 fr.[3].

[1] Le *double vote*, qui ne se trouvait pas dans le projet de M. Siméon, fut proposé par M. Boin, dont l'amendement fut adopté.

[2] L'article 1er, § 2 de la loi du 29 juin 1820 prévoyait certains cas où, par exception, il n'y aurait qu'un seul collège dans le département. « Néanmoins tous les électeurs se réuniront en un seul collège dans les départements qui n'avaient, à l'époque du 5 février 1817, qu'un député à nommer; dans ceux où le nombre des électeurs n'excède pas trois cents et dans ceux qui, divisés en cinq arrondissements de sous-préfecture, n'auront pas au delà de quatre cents électeurs. »

[3] Art. 4 de la loi du 19 avril 1831 : « Les contributions directes qui con-

103. La loi du 19 avril 1831 était fondée sur le principe de la *capacité présumée* et la présomption s'appuyait sur la richesse de l'électeur. Ayant les moyens de s'instruire, on tenait pour probable que le censitaire avait reçu une instruction suffisante. On aurait pu citer des exceptions; mais la loi ne tenait pas compte des faits exceptionnels, et il suffisait que la présomption qui lui servait de base eût un caractère général. D'un autre côté, comme l'intérêt personnel rend clairvoyant, le législateur voyait dans la possession de propriétés foncières ou industrielles une preuve d'intelligence pour la conduite des affaires privées.

La *capacité présumée* fit, par une transition naturelle, naître l'objection suivante : Si l'on admet la capacité présumée, de quel droit exclut-on la capacité réelle et prouvée? Les médecins, les avocats, les architectes, etc., etc., ont fait leurs preuves et le gouvernement leur a donné un titre qui en fait foi. Le témoignage du gouvernement est, pour la plupart d'entre eux, confirmé par la confiance du public. Est-il raisonnable de demander à ceux qui prouvent leur capacité directement, des conditions qui la font seulement présumer? Comment! voilà un membre de l'Institut, c'est-à-dire un homme qui a obtenu la plus haute récompense scientifique que puisse mériter un savant, et cependant, malgré cette preuve éclatante de capacité, la loi lui demanderait de compléter la preuve de sa capacité par la cote de sa contribution. Les défenseurs de la loi répondaient que la capacité professionnelle était autre chose que la capacité politique, et qu'on avait tort de conclure de l'une à l'autre. Mais il était difficile d'admettre que la possession d'un immeuble de 60 à 80,000 fr. ou l'exercice d'un commerce autorisât la présomption de l'aptitude politique mieux que ne le ferait la pos-

fèrent le droit électoral sont : la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, la contribution des portes et fenêtres, les redevances fixes et proportionnelles des mines, l'impôt des patentes et les suppléments d'impôt, de toute nature, connus sous le nom de centimes additionnels. Les propriétaires de biens temporairement exempts d'impôts pouvaient les faire expertiser. Le droit de diplôme était compté pour le cens des chefs d'institution.

session d'un diplôme ou au moins l'exercice d'une profession libérale.

104. La révolution de Février 1848 dépassa les réclamations de l'opposition parlementaire et, à la place de l'adjonction des capacités, institua le suffrage universel, c'est-à-dire le vote de tous les Français âgés de vingt et un ans et domiciliés dans la commune depuis six mois.

La modération des deux premières assemblées qui sortirent du suffrage universel rassura les esprits les plus timides sur le nouveau système électoral. Quoique très portée à réagir contre les institutions nouvelles, la majorité de l'Assemblée législative ne s'inquiéta pas, dès le début, des dangers du suffrage universel. Les inquiétudes commencèrent lorsque, à la suite d'élections partielles, les candidats les plus avancés vinrent fortifier l'extrême gauche. Bientôt les élections de 1852 furent annoncées comme une échéance redoutable; les députés de la gauche, toutes les fois que leurs propositions étaient repoussées, en appelaient aux futurs électeurs, et la révolution semblait prendre patience parce qu'elle se sentait forte et se croyait sûre de l'avenir. Cette menace était tellement d'accord avec le caractère des élections partielles que la droite prit peur. Réunis en commission, les principaux chefs du parti modéré arrêtèrent un projet de loi qui subordonnait le droit électoral à la condition de trois ans de domicile prouvé par l'inscription au rôle de la contribution personnelle ou de la prestation en nature pour les chemins vicinaux[1]. Ce projet qui devint la loi du 31 mai 1850 avait pour conséquence de diminuer beaucoup le nombre des votants[2]. C'était une mesure maladroite qui rendit l'Assemblée impopulaire

[1] L'inscription au rôle n'était qu'un moyen de preuve; la preuve pouvait aussi être faite par la déclaration des pères, mères, beaux-pères, belles-mères ou autres ascendants pour les fils, petits-fils, gendres et petits-gendres vivant dans la maison paternelle et qui, en vertu de l'article 12 de la loi du 21 avril 1832, n'ont pas été portés au rôle de la contribution personnelle. La déclaration était donnée par les maîtres ou patrons pour les majeurs travaillant ou servant habituellement chez eux.

[2] D'après des travaux qui furent publiés sur les effets de la loi, la diminution aurait été de près de trois millions.

sans éloigner le péril; c'était une violation aussi évidente que vaine, sinon de la lettre, au moins de l'esprit de la Constitution[1]. Cette loi, frappée d'impopularité avant le vote de l'Assemblée, ne tarda pas à figurer parmi les griefs de l'opposition contre la majorité de la Chambre et le grief tourna au profit du Président qui eut l'habileté de le trouver légitime. Aussi en décembre 1851, les proclamations qui annonçaient la dissolution de l'Assemblée et du Conseil d'État, contenaient un article abrogeant formellement la loi du 31 mai 1850. Depuis les événements de décembre 1851, le suffrage universel n'a pas cessé d'être la base de notre régime politique et la République l'a reçu intact des mains de l'Empire.

[1] L'article 25 de la Constitution disait : « Sont *électeurs*, sans *condition de cens*, tous les Français âgés de vingt et un ans et jouissant de leurs droits civils et politiques. » Exiger un cens, quelque faible qu'il fût, même à titre de preuve du domicile, c'était violer, dans son esprit, l'article qui supprimait toute condition de cens.

CHAPITRE VINGT-TROISIÈME.

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ (SUITE).

Sommaire.

105. Droit comparé. — Angleterre.
106. — — Chambre des lords.
107. — — Lords héréditaires.
108. — — Lords ecclésiastiques.
109. — — Pairs d'Écosse et d'Irlande.
110. — — Présidence. — Lord chancelier.
111. — — Vote.
112. — — Chambre des communes.
113. — — Réforme électorale de 1832.
114. — — Électorat.
115. — Belgique.
116. — Pays-Bas.
117. — Espagne.
118. — Portugal.
119. — Italie.
120. — Italie (*Suite*). — Lois « *des garanties* » des 31 décembre et 13 mai 1871.
121. — Suède et Norwège.
122. — Danemark.
123. — Allemagne. — Confédération. — États particuliers.
124. — Grand-duché de Bade.
125. — Bavière.
126. — Wurtemberg.
127. — Saxe-Royale.
128. — Prusse. — École historique et école philosophique.
129. — — Lettres patentes du 3 février 1847 et Constitution du 31 janvier 1850.
130. — — Chambres. — Chambre des seigneurs. — Ordonnance du 12 octobre 1854.
131. — — Chambres des députés.
132. — Autriche.
133. — Hongrie.
134. — Délégations.
135. — Empire d'Allemagne.

105. Angleterre. — L'esprit pratique du peuple anglais s'attache surtout à la réalité et s'accommode de tous les termes, pourvu que les faits ne dépendent pas des noms qu'on leur donne. L'opposition libérale de 1815 à 1830, en France, signalait à l'indignation du peuple français les mots *charte octroyée* et l'opinion publique, agitée par les orateurs libéraux, reprochait ces expressions au gouvernement de Louis XVIII. Nous étions en pleine liberté, et une expression empruntée aux formules du pouvoir absolu suffisait pour inquiéter notre ombrageux libéralisme. Cette susceptibilité est étrangère aux habitudes de l'Angleterre, et, dans le pays le plus libre de l'Europe, là où la monarchie est principalement honorifique, les publicistes enseignent que la couronne est propriétaire du sol, que le roi est *fontaine de grâce et de justice* et qu'il est généralissime des forces militaires du Royaume-Uni. A les entendre, on croirait que leur souverain pratique la maxime : *l'État c'est moi.* En réalité, le roi ne gouverne pas; il choisit ses ministres conformément au vœu de la majorité des Chambres et les change lorsqu'ils ont perdu la confiance de la représentation nationale. Si la justice découle du roi, nulle part ailleurs les juges ne sont aussi indépendants de la couronne et du ministère. Le titre de généralissime est aussi purement fictif; car, s'il avait quelque réalité, on aurait de la peine à le concilier avec l'admission des femmes à la couronne et avec l'interdiction qui défend au roi de quitter le sol du royaume sans un acte du Parlement. La monarchie anglaise est donc une dignité qui personnifie majestueusement la puissance nationale, plutôt qu'elle n'est un pouvoir effectif; la vraie puissance appartient aux représentants du pays, et spécialement à l'aristocratie dont l'influence prédomine dans les deux Chambres et dans l'administration des comtés.

106. La première Chambre ou Chambre des lords, bien que les tenanciers y aient d'éminents représentants, n'a cependant pas, pour caractère principal, d'être une représentation de la grande propriété. A côté des pairs héréditaires siègent des pairs nommés par le roi parmi les personnes illustres du pays, et d'autres qui doivent à leurs fonctions leur

place à la Chambre haute; dans cette dernière catégorie se trouvent les archevêques et les évêques. Enfin les pairs d'Irlande et d'Écosse nomment entre eux un certain nombre de pairs qu'ils députent à la première Chambre. Hérédité, nomination par lettres patentes, droit attaché à certaines fonctions, élection, telles sont les sources diverses auxquelles se recrute la pairie. Elle n'est donc pas, au moins en droit, une représentation constituée de la grande propriété, mais plutôt la réunion des personnes les plus considérables du royaume à raison soit de la position sociale, soit du mérite éminent et des services rendus, soit de certaines fonctions publiques.

Le nombre des pairs, sous Henri VII, ne dépassait pas 30, dont 25 temporels et 5 de l'ordre ecclésiastique. Henri VIII porta le chiffre des lords temporels à 51. Élisabeth en nomma 7 nouveaux. Sous les Stuarts, la Chambre haute s'accrut de membres recrutés parmi les gentilshommes et les jurisconsultes les plus distingués. Le tableau suivant contient les nominations qui ont été faites sous les règnes qui suivirent la Révolution[1].

Jacques Ier	98	(8)
Charles Ier	130	(7)
Charles II	137	(15)
Jacques II	11	(0)
Guillaume III	46	(8)
Anne	47	(10)
George Ier	60	(12)
George II	90	(29)
George III	254	(160)
Guillaume IV	55	
Victoria	60	

107. La pairie héréditaire appartient à quiconque prouve que son auteur a été appelé par un *writ of summons* à faire partie de la Chambre haute. La création des nouveaux pairs est faite par des lettres patentes qui appellent la personne nommée *ad consulendum et defendendum regem*. Les pairs

[1] Les chiffres placés entre parenthèses indiquent les pairies qui subsistent encore.

nouveaux ne peuvent entrer à la Chambre qu'autant qu'ils sont introduits ou investis, tandis que les pairs héréditaires y peuvent siéger sans investiture[1].

108. Les lords ecclésiastiques sont au nombre de 30 : les deux archevêques d'York et de Cantorbéry, 24 évêques d'Angleterre, l'archevêque de Dublin et 3 évêques d'Irlande. — Quoique les évêques siègent au Parlement, ils ne sont pas pairs du royaume. Ils prennent part aux votes de la Chambre, sauf les cas où il s'agit de *bills of attainder*. Comme ces *bills* ont pour effet de suspendre les lois sur la liberté individuelle à l'égard de certains coupables, le vote pourrait aboutir à la condamnation à mort et les ecclésiastiques doivent s'abstenir, parce que l'Église a *horreur du sang*.

Tous les évêques ne siègent pas à la Chambre haute puisque la loi a limité le nombre des sièges à 24; le dernier nommé ne siège pas, à moins qu'il ne soit évêque de Londres, Durham ou Winchester. Les titulaires de ces évêchés siègent à la Chambre haute quelle que soit la date de leur nomination. L'évêque de Sodor et Man siège mais n'a pas le droit de vote.

109. Les pairs d'Écosse ont tous la qualité de pair, mais tous n'ont pas le droit de siéger; ils nomment 16 d'entre eux qui les représentent au Parlement. Le roi n'a pas le droit de nommer de nouveaux pairs d'Écosse, de sorte que ces pairs forment un corps d'électeurs fermé. La nomination des élus ne s'étend pas au delà de la durée du Parlement, et l'élection est renouvelée toutes les fois qu'un nouveau Parlement, est convoqué. Les 28 députés que les 193 pairs d'Irlande envoient à la Chambre haute sont, au contraire, nommés à vie[2].

En réunissant les éléments qui composent la Chambre haute,

[1] Le roi peut-il nommer des pairs à vie? — Aucun texte de loi n'interdit la création de pairs à vie, mais la Chambre des lords s'y est toujours montrée peu favorable et, en fait, le Gouvernement s'est arrêté devant cette opposition. Glasson, *Histoire du droit et des inst. de l'Angleterre*, t. VI, p. 56.

[2] Acte d'Union de 1801, act. 39 et 40, George III, C. 67. Les pairs d'Irlande qui acceptent un siège à la Chambre des communes ou qui ont, à un autre titre, une pairie héréditaire, ne sont pas éligibles comme députés des pairs irlandais.

on arrive à un total d'environ 500 membres ayant droit de vote (491 en 1878).

110. La Chambre est présidée par le lord-chancelier ou, à défaut, par un *Speaker* (orateur) élu soit parmi les lords, soit en dehors de la Chambre, ou par des personnages que désigne le souverain et notamment le garde du sceau privé (*Lord Keeper of the Seal*). Le président n'a d'ailleurs pas le pouvoir disciplinaire; il ne peut que proposer le rappel à l'ordre qui est prononcé par la Chambre. Si le chancelier n'est pas lui-même pair, il se borne à diriger les débats sans y prendre part [1].

La loi n'exige pas que la moitié des pairs soient présents pour que les délibérations soient régulières. Trois pairs peuvent valablement délibérer, et l'on a vu des projets de lois, même importants, adoptés à la dernière épreuve par sept voix contre cinq [2].

111. Les lords ont le droit de voter par procuration (*by proxy*). Le nombre des lords que pouvait représenter la même personne n'étant pas limité à l'origine, on vit le même mandataire accepter un grand nombre de procurations. Un jour, sous Charles Ier, le duc de Buckingham arriva à la Chambre avec quatorze voix dans sa poche. Depuis lors, le nombre des procurations, que peut accepter la même personne, a été limité à deux. Une proposition qui tendait à supprimer le vote par procuration a été repoussée.

112. Toute personne qui ne fait pas partie de la Chambre des lords est, dans l'acception la plus large de ce mot, *commoner*. Dans un sens plus restreint, cette expression désigne l'ensemble des personnes qui ont le droit de participer à la nomination de la deuxième Chambre ou Chambre des communes.

La Chambre des communes (*House of Commons* ou *Lower House* ou aussi *Nether House*) se compose de 658 membres qui représentent les comtés, les villes, les bourgs et les univer-

[1] Lord Brougham, en 1830, et lord Léonards, en 1852, ont présidé la Chambre des lords, quoiqu'ils ne fussent pas pairs.

[2] La loi sur la *Court of Probate* fut, dans la séance du 7 avril 1854, votée lors de la troisième lecture par sept voix contre cinq.

sités. La répartition entre les comtés, les villes et les bourgs des députés à élire était loin, avant la réforme de 1832, d'être porportionnelle à l'importance des circonscriptions. Les traditions, les titres et les chartes servaient de base à cette division, et des bourgs sans importance envoyaient un, quelquefois plusieurs députés, à côté de villes importantes qui n'étaient pas représentées. Old Sarum ne se composait que de cinq ou six maisons et ne comptait qu'une douzaine d'électeurs; cependant ce bourg envoyait deux députés à la Chambre. Winchelsea n'avait en 1784 que trois électeurs, Bossiney, dans le Cornouailles, n'en avait qu'un seul, et ces *bourgs pourris* envoyaient un député aux Communes. Il suffisait d'en acheter un pour disposer d'un siège au Parlement. Les juifs et les catholiques, au temps où ils étaient exclus des Chambres, employaient ce moyen pour agir sur les affaires publiques. « Le plus sûr parti, écrivait lady Montague à son mari en 1714, sera de confier une somme suffisante à un ami et d'acheter un petit bourg dans le Cornouailles. » Quelques chiffres feront ressortir l'inégalité de la répartition. La cité de Londres, habitée par 495,000 âmes, envoyait 4 députés; la cité de Westminster, habitée par 240,000 âmes, en envoyait 2. Le comté de Cornouailles qui n'avait que 165,000 habitants, la population de ses bourgs comprise, avait 44 représentants. Au point de vue des contributions, l'inégalité n'était pas moins choquante. Londres, Westminster, Middlessex n'envoyaient que 8 représentants quoiqu'elles payassent 307,140 liv. st. d'impôt foncier (*Land-tax*), tandis que le Cornouailles nommait 44 représentants pour un contingent foncier de 31,976 liv. st.

113. La réforme électorale de 1832 a fait disparaître les plus choquantes de ces inégalités. Les bourgs dont la population est au-dessous de 2,000 habitants n'envoient plus de représentants à la Chambre des communes. Cette suppression a rendu disponibles 111 sièges auxquels 56 bourgs nommaient avant la réforme. Un autre article a réduit le nombre des députés que nommaient certains bourgs. Les uns, au nombre de 30, n'envoient plus que 1 député au lieu de 2, et d'autres que 2 au lieu de 4.

La répartition de ces places a permis d'augmenter la représentation de plusieurs localités et de donner des sièges à des villes qui n'étaient pas représentées. Vingt-deux bourgs ou villes qui n'avaient pas de députés en nomment deux chacun, et de ce nombre sont Manchester et Birmingham; 21 nomment un député; le comté d'York, qui, avant 1832, n'avait que 4 représentants, en a obtenu 2 de plus. La députation de l'Irlande a été augmentée de cinq voix et celle de l'Écosse a été portée de 45 à 53, ce qui fait, pour ces deux parties du Royaume-Uni, une augmentation de 13 voix. Le tableau suivant indique la répartition des 658 sièges entre les comtés, les cités et les bourgs en Irlande, en Écosse, en Angleterre et dans le pays de Galles.

I. Angleterre.

Comté d'York	6
26 comtés à 4 députés par comté	104
7 comtés à 3 députés par comté	21
6 comtés à 2 députés par comté	12
Londres	4
23 autres cités à 2 députés chacune	46
110 bourgs à 2 députés chacun	220
54 bourgs à 1 seul député	54
Les Universités d'Oxford et de Cambridge	4

II. Pays de Galles.

3 comtés à 2 députés chacun	6
9 comtés à 1 seul député	9
50 bourgs réunis en circonscriptions électorales	14

III. Écosse.

27 comtés à 1 député chacun	27
6 comtés	3
Cités d'Édimbourg et de Glasgow, 2 députés chacune	4
5 villes et 14 circonscriptions électorales	19

IV. Irlande.

31 comtés à 2 députés chacun	62
1 circonscription électorale assimilée aux comtés. .	2
Les cités de Dublin, Cork, Limerick, Galway et Waterford, 2 députés chacune	10
L'Université de Dublin.	2
29 bourgs.	29

En résumé, l'Angleterre envoie 471 députés, le pays de Galles 29, l'Irlande 105, et l'Écosse 53, en tout 658[1].

114. Pour bien comprendre les conditions qu'exige la loi de 1832 en matière de capacité électorale, il est indispensable de donner quelques explications préliminaires sur les diverses classes de la population et, en particulier, sur les espèces de tenure ou, en d'autres termes, sur les titres différents auxquels les tenanciers possèdent la terre.

Après la pairie, la *gentry* occupe un rang distingué à la tête des *commoners*. Pas plus que la noblesse de la Chambre haute, elle ne constitue un ordre politique, ni surtout un ordre privilégié dispensé des charges publiques. La gentry, comme la pairie, est une classe influente, appuyée sur la propriété foncière; mais depuis le moyen-âge, elle supporte l'impôt et les autres charges publiques.

D'après le recensement de 1851, le nombre des propriétaires fonciers dans l'Angleterre et le pays de Galles s'élevait au chiffre de 17,047, parmi lesquels on ne compte que très-peu de petits propriétaires ayant la qualité de francs tenanciers. Les

[1] En 1867-1868, plusieurs actes ont réduit les cens et augmenté le nombre des électeurs. Les bourgs anglais ont 1,356,000 électeurs pour une population de 10,650,000 habitants et les comtés 800,000 électeurs pour une population de 12 millions. — Les bourgs d'Écosse ont 181,000 électeurs pour 1,480,000 habitants et les comtés 81,000 électeurs pour 1,880,000 habitants. — En Irlande on compte : dans les bourgs 50,000 électeurs pour 866,900 habitants et dans les comtés 174,000 électeurs pour 4,730,000 habitants. La proportion des électeurs à la population est du 8e dans les bourgs Anglais et Écossais; du 17e dans les bourgs Irlandais; du 14e dans les comtés d'Angleterre; du 23e dans les comtés d'Écosse et du 28e dans ceux d'Irlande.

grands propriétaires vivant de leurs rentes, les juristes, les savants, les grands négociants, les officiers et les ecclésiastiques composent, par leur réunion, ce qu'on appelle la gentry et ont tous droit au titre de *gentleman;* car, en Angleterre, cette qualification se donne à ceux qui ne vivent pas du travail de leurs mains, portent le costume et remplissent les devoirs de l'homme d'une éducation distinguée. La qualité de *gentleman,* en Angleterre, dépend plutôt de la volonté de l'individu que de la puissance publique, et cela est si vrai qu'un proverbe anglais dit : « *Le roi peut faire un lord, il ne peut pas faire un gentleman.* »

Après la gentry viennent les petits propriétaires qui possèdent, en pleine propriété, une terre rapportant au moins 40 shillings de revenu net. Cette classe, autrefois puissante et influente, a, depuis les Tudors, peu à peu disparu. La propriété indépendante, *allodiale,* le *freehold,* n'appartient guère qu'aux grands tenanciers. Les propriétaires de petites parcelles sont même, dans le langage ordinaire, appelés *farmers,* mot générique qui comprend les diverses espèces de possesseurs à titre précaire, les preneurs à bail, et les *copyholders.*

Les preneurs à bail ressemblent à nos fermiers. Quant aux copyholders, ils sont possesseurs à charge de redevance ou fermiers héréditaires. C'étaient primitivement des paysans serfs; plus tard ils furent, par suite de la longue possession, considérés comme des débiteurs de rentes foncières.

Dans les comtés, les francs tenanciers d'une terre produisant 40 shillings de revenus ont été, leur vie durant, conservés dans le droit de voter. Cette catégorie d'électeurs est donc destinée à disparaître, peu à peu, à la suite des extinctions pour cause de décès.

Sont aussi électeurs les tenanciers à charge de redevances (*freeholders* ou *copyholders*) et les fermiers dont le bail a une durée d'au moins soixante ans, d'un domaine rapportant un revenu de cinq livres (125 fr.). Si le bail avait une durée inférieure à soixante ans, le fermier ne serait électeur que si le domaine rapportait annuellement douze livres ou 300 francs. C'est par la loi de septembre 1867 que le cens a été abaissé de

moitié, car d'après la loi de 1832, le fermier dont le bail avait une durée de soixante ans, n'était électeur que si le domaine donnait un revenu de dix livres (250 fr.).

Sont électeurs dans les bourgs : 1° les propriétaires d'un immeuble d'un revenu net de dix livres (250 fr.); 2° les *householders* occupant, comme propriétaires ou locataires, une maison entière, quelle que soit sa valeur; 3° les *lodgers* n'occupant qu'un appartement, mais qui paient un loyer de dix livres. Il faut de plus, soit dans les comtés, soit dans les bourgs, que les tenanciers, fermiers ou locataires paient la taxe des pauvres et y soient domiciliés depuis un an.

En Irlande, sont électeurs, 1° dans les bourgs, les *householders* qui occupent une maison d'un revenu net de quatre livres (100 fr.), et les *lodgers* payant, comme en Angleterre, 250 fr. de loyer.

Dans les comtés de l'Irlande, sont électeurs 1° les *freeholders* occupant un immeuble d'un revenu d'au moins cinq livres (125 fr.), et 2° les fermiers d'un domaine rapportant douze livres (300 fr.) de revenu.

En Écosse, sont électeurs 1° pour les bourgs, les mêmes personnes qui le seraient en Angleterre; 2° pour les comtés : les propriétaires occupant *depuis six mois* un immeuble d'un revenu de cinq livres, et les locataires ou fermiers occupant. depuis un an, un immeuble d'un revenu net de quatorze livres (350 fr.)[1].

La loi de 1832 n'avait pas touché au cens d'éligibilité qui était de 600 livres sterling de revenu, dans les comtés, et de 300 livres sterling dans les bourgs; mais une loi du 28 juin 1858 a supprimé cette restriction au choix des électeurs. Pour être éligible, il suffit d'avoir 21 ans, et d'être Anglais d'origine; les étrangers, même naturalisés, n'ont pas le droit de siéger dans les Chambres si ce droit ne leur a pas été conféré par acte du Parlement. Quant à la condition d'âge, on a vu d'illustres hommes d'État exceptionnellement élus avant leur majorité. Fox n'avait que dix-neuf ans et quatre mois lorsqu'il fut nommé,

[1] Glasson, t. VI, p. 70 et 71.

et Pitt n'était guère plus âgé lorsque, pour la première fois, il révéla son grand talent oratoire. Fox et Pitt siégèrent malgré la loi qui exclut les mineurs; mais ils ne votèrent qu'après avoir atteint leur majorité [1].

Ne peuvent être élus les juges des Cours supérieures, des Cours de comté et des Cours de police; les membres du clergé anglican ou catholique; les individus proscrits par les Cours criminelles, ou convaincus de trahison ou de félonie; les candidats convaincus de manœuvres illicites, seulement pour le cours de la session; les fonctionnaires des comtés, cités ou bourgs, dans le ressort de leurs fonctions; les personnes employées à la perception des taxes depuis 1692, ou occupant des emplois rétribués par la couronne, et créés depuis 1718; les pensionnaires de l'État; les agents de l'armée; les fournisseurs du gouvernement; les officiers des shériffs [2].

Les membres de la Chambre des communes sont nommés pour sept ans; ils ne peuvent pas donner leur démission; mais

[1] Voir, sur le droit public de l'Angleterre, Rudolf Gneist, *Das heutige Englische Verfassung-und-Verwaltungsrecht*, t. I, p. 245-247. — Eduard Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 52-55 et 370 à 405. — Blackstone, *Commentaires des lois anglaises*, liv. II. — V. aussi, dans le *Correspondant de* 1860, un article de M. Henri Moreau, sur la *Politique de lord Derby*, en matière électorale.

[2] Pour la révision des listes électorales, les inspecteurs des pauvres publient, chaque année, un avis invitant les électeurs à verser avant le 31 juillet leur taxe et à faire leur demande d'inscription. Ces demandes sont reçues jusqu'au 25 août. Le 1er septembre, les listes sont publiées avec un relevé des demandes d'inscription. Si une de ces demandes ne lui paraît pas fondée, l'inspecteur indique son opinion à la colonne des observations. Tout électeur peut protester contre une demande d'inscription. Après le quinze septembre, les demandes avec tous les documents à l'appui sont transmis aux *réviseurs*. Ce sont des membres du barreau, ayant au moins trois ans d'exercice en Angleterre, quatre en Écosse et sept en Irlande, qui sont chargés de cette fonction et qui prononcent du 15 septembre au 18 septembre. Leur décision est souveraine sur les questions de fait; mais pour les questions de droit on peut appeler à la Cour des plaids communs. — Le réviseur reçoit, tant que dure la révision, une rétribution de cinq livres (125 fr.) par jour. — La fonction de réviseur entraîne l'inéligibilité pendant dix-huit mois, en Angleterre, et pendant huit ans, en Irlande, dans la circonscription où il a présidé aux opérations.

comme l'acceptation de fonctions entraîne la perte du mandat et l'obligation de se soumettre à réélection, le député qui veut se démettre se laisse nommer intendant du district de Chiltern Humdreds, fonction qu'il résigne immédiatement, et il ne se présente pas à l'élection.

Les députés ne reçoivent pas d'indemnité. — Le traitement du président est de 6,000 livres (150,000 fr.).

115. Belgique. — Le roi des Belges, chef du pouvoir exécutif, participe au pouvoir législatif concurremment avec deux Chambres électives, le *Sénat* et la *Chambre des représentants*, qui sont nommées par un corps électoral unique.

Les lois électorales ont été, en 1872, réunies en un Code électoral qu'ont modifié les lois des 9 juillet 1877, 16 mai et 20 août 1878. Voici quelles conditions sont exigées pour l'électorat : 1° la qualité de Belge de naissance ; les étrangers ne sont électeurs qu'autant qu'ils ont obtenu la grande naturalisation ; 2° l'âge de 21 ans accomplis ; 3° le paiement d'une contribution directe de 20 florins (42 fr. 30)[1]. Ne sont pas électeurs ceux qui ont été privés du droit de vote par une condamnation ; les faillis et interdits ; ceux qui tiennent une maison de débauche ; ceux qui sont condamnés à des peines afflictives ou infamantes, ou pour vol, escroquerie, abus de confiance, attentats aux mœurs. L'incapacité dure 20 ans en cas de condamnation en matière criminelle et 10 en matière correctionnelle.

L'éligibilité n'est pas soumise aux mêmes conditions pour les deux Chambres. Pour être éligible à la Chambre des représentants, il faut : 1° être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation ; 2° jouir des droits civils et politiques ; 3° être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; 4° être domicilié en Belgique. Aucune autre condition n'est requise et, par conséquent, ceux qui ne paient pas le cens nécessaire pour l'électorat sont éligibles à la Chambre des représentants[2].

L'éligibilité au Sénat est soumise à des conditions plus difficiles. Pour être éligible, il faut : 1° être Belge de naissance

[1] La Constitution fixait le cens électoral à 100 fl. C'est la loi du 12 mars 1848 qui l'a fixé à 20 florins.

[2] Art. 50 de la Constitution du 7 février 1831.

ou avoir obtenu la grande naturalisation; 2° jouir des droits civils et politiques; 3° être domicilié en Belgique; 4° être âgé de quarante ans au moins; 5° payer en Belgique une contribution directe, patentes comprises, de 1,000 florins ou environ 2,116 fr. 40. Dans les provinces où le nombre des citoyens payant 1,000 florins de contribution directe n'atteint pas la proportion de 1 sur 6,000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à ce qu'elle atteigne cette proportion[1]. Mais les plus imposés ajoutés à la liste ne sont éligibles que dans leur province. Ceux qui paient 1,000 florins peuvent être élus dans toute la Belgique.

Le nombre des représentants est fixé à raison de 1 par 40,000 habitants; il est aujourd'hui de 131. Le nombre des sénateurs est égal à la moitié des représentants; il est aujourd'hui de 66. Les sénateurs ne reçoivent pas d'indemnité. Les représentants touchent une indemnité mensuelle de 200 florins (423 fr. 20). Cette indemnité n'est due qu'à ceux qui sont domiciliés hors la capitale; les représentants dont le domicile est à Bruxelles n'ont pas d'indemnité[2]. Les représentants sont nommés pour quatre ans et les sénateurs pour huit. Le renouvellement du Sénat se fait par moitié tous les quatre ans et intégralement en cas de dissolution[3]. La Chambre des députés est renouvelée par moitié tous les deux ans et, comme le Sénat, intégralement, en cas de dissolution[4].

L'initiative législative appartient au roi et aux membres des deux Chambres. La loi n'est complète qu'autant qu'elle a reçu la sanction du roi. — Le roi est inviolable. — Les ministres sont responsables devant les Chambres et, conformément aux traditions du régime constitutionnel, se retirent dès qu'ils ont perdu la confiance des mandataires du pays. S'ils malversent, ils peuvent être traduits, pour faits relatifs à leurs fonctions, devant la Cour de cassation qui statue, en chambres réunies, comme haute Cour de justice. Le roi a le droit de faire

[1] Art. 56 de la Constitution.
[2] Art. 52 de la Constitution et loi du 20 octobre 1831.
[3] Art. 55 de la Constitution.
[4] Art. 51 de la Constitution.

grâce; mais l'article 91 de la Constitution lui interdit d'user de cette prérogative en faveur d'un ministre condamné par la Cour de cassation, à moins que la grâce ne soit demandée par un vote des deux Chambres.

Les ministres peuvent être choisis en dehors des Chambres; ils n'ont pas voix délibérative lorsqu'ils n'en font pas partie, et, en tout cas, ne votent pas dans celle dont ils ne sont pas membres. Ils sont entendus lorsqu'ils le demandent, et les Chambres ont réciproquement le droit de requérir leur présence[1].

La réunion des Chambres n'est pas subordonnée à la convocation du roi; elles s'assemblent, de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient antérieurement été réunies par ordonnance royale[2].

Le roi peut dissoudre les Chambres soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution doit contenir la convocation des électeurs dans les quarante jours et celle des Chambres dans les deux mois[3]. Le roi a aussi le droit de les ajourner pour un temps qui ne doit pas excéder le délai d'un mois. L'ajournement ne peut être prononcé qu'une seule fois dans la même session, et le roi ne pourrait pas le renouveler sans l'assentiment des Chambres[4].

Les deux Chambres se réunissent en assemblée plénière toutes les fois qu'il y a lieu de pourvoir à la régence, ce qui arrive dans les circonstances suivantes : 1° si, à la mort du roi, son successeur est mineur; 2° si le roi est dans l'impossibilité de régner; 3° si le trône est vacant faute d'héritier.

En ce dernier cas, les Chambres sont dissoutes et les Chambres nouvelles se réunissent à l'effet de pourvoir définitivement à la vacance.

Si les deux Chambres déclarent qu'il y a lieu de réviser la Constitution, elles sont dissoutes de plein droit par suite de cette déclaration et les Chambres nouvelles, dont l'élection se sera

[1] Art. 88 de la Constitution.
[2] Art. 70 de la Constitution.
[3] Art. 71 de la Constitution.
[4] Art. 72 de la Constitution.

faite sur la question de révision, statueront sur les points soumis à révision. Nul changement ne sera adopté s'il ne réunit les deux tiers au moins des suffrages dans chacune des deux Chambres[1].

Il est de principe, dans le droit public des Belges, que le roi n'a que les pouvoirs formellement énumérés dans la Constitution ou dans les lois particulières, faites en vertu de la Constitution. L'article 78 de la Constitution pose expressément cette règle, et on l'exprime en disant que les pouvoirs du roi sont des *pouvoirs d'attribution*[2].

116. Hollande. — La Hollande est régie par la Constitution sanctionnée le 3 octobre 1848 et promulguée le 3 novembre suivant.

Le pouvoir législatif est exercé par le roi concurremment avec deux Chambres dont la réunion constitue les *États-généraux*. La première Chambre, qui avant 1848 se composait de pairs nommés à vie par le roi, est aujourd'hui élue par les conseils provinciaux, et comme ces conseils sont eux-mêmes élus par les électeurs qui nomment la deuxième Chambre, on peut dire que l'une des sections des États-généraux est nommée par le suffrage indirect et l'autre par le suffrage direct. Il y a 39 membres dans la première Chambre et 86 dans la deuxième. La répartition entre les provinces est proportionnelle à la population. D'après cette base, la province de Zuid-Holland envoie 7 députés à la première Chambre tandis que la province de Drenthe n'en nomme qu'un seul. A la deuxième Chambre, le Zuid-Holland en envoie 13 et le Drenthe 2[3].

[1] Art. 131 de la Constitution.

[2] *Le Droit administratif belge*, par M. de Fooz, professeur à l'Université de Liège, t. I, p. 35.

[3] L'article 78 de la Constitution répartit de la manière suivante les 39 députés à la première Chambre :

Noordbrabant	5
Gelderland	5
Zuid-Holland	7
A reporter	17

Le corps électoral se compose des Néerlandais âgés de 23 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et payant, en contributions directes, un cens qui varie, suivant la province, entre un minimum de 20 florins et un maximum de 160. La première Chambre est nommée par les *États provinciaux*, pour neuf ans, et se renouvelle, par tiers, tous les trois ans. La seconde Chambre est nommée, pour quatre ans, et renouvelée, par moitié, tous les deux ans.

Les États-généraux se réunissent au moins une fois par

Report.....	17
Noordholland.....	6
Zeeland.....	2
Utrecht.....	2
Friesland.....	3
Overjissel.....	3
Groningen.....	2
Drenthe.....	1
Limburg.....	3
	39

D'après un règlement du 4 juillet 1850, la répartition des 68 députés à la deuxième Chambre est ainsi faite :

Noordbrabant.....	9
Gelberland.....	8
Zuidholland.....	13
Noordholland.....	10
Zeeland.....	4
Utrecht.....	3
Friesland.....	5
Overjissel.....	5
Groningen.....	4
Drenthe.....	2
Limburg.....	5
	68

V. Pinto, *Nederlandsche Staats Wetten*, p. 15 et 31 et de Bosch-Kemper, *Nederlandsche Staatsregt*, § 111 à 135. Mais en 1878, les circonscriptions ont été révisées et le nombre des membres de la deuxième Chambre a été porté à 86. (Loi du 26 janvier 1878.)

année, de plein droit, le troisième lundi de septembre, dans une session qu'on appelle *ordinaire;* cette session doit durer au moins vingt jours. Le roi peut aussi convoquer la Chambre en session *extraordinaire*[1]. L'initiative des lois n'appartient qu'au roi et aux membres de la deuxième Chambre. La discussion des lois de finances doit commencer dans la deuxième Chambre.

117. Espagne. — Le régime constitutionnel fut pour la première fois établi par la Constitution de 1812, connue sous le nom de Constitution de Cadix. Ses dispositions, qui ressemblaient à notre Constitution du 3 septembre 1791, ne furent pas appliquées d'une manière effective; elle fut mise à néant, avant d'être exécutée, par la restauration du pouvoir absolu en 1814. En 1820, un mouvement révolutionnaire rétablit la Constitution de Cadix qui régit la Péninsule jusqu'à l'arrivée des troupes françaises; en 1823, le pouvoir absolu était rétabli. La Constitution de 1812 fut de nouveau proclamée en 1836; mais, dès l'année suivante, une Constitution plus modérée, quoique très libérale, fut substituée à l'œuvre impraticable des Cortès de Cadix. En 1845, une Constitution nouvelle modifia celle de 1837 dans le sens des idées conservatrices; entre autres modifications, au lieu des deux Chambres électives, elle institua un *Congrès* nommé par les électeurs et un *Sénat* nommé par le roi.

Nous ne parlerons pas des vicissitudes nombreuses par lesquelles est passée l'Espagne depuis 1845 jusqu'au rétablissement de la monarchie par Alphonse XII. L'histoire de ces révolutions n'offrirait que peu d'intérêt, car ces changements n'ont presque tous été que des accidents révolutionnaires, des phénomènes d'instabilité politique, des variations de régime que le pays subissait plutôt qu'il ne les demandait. L'Espagne est aujourd'hui régie par la Constitution du 30 juin 1876 et les lois électorales du 28 décembre 1878, pour la Chambre des députés, du 8 février 1877 pour le Sénat.

Le gouvernement de l'Espagne est une monarchie héréditaire

[1] Article 98 de la Constitution.

et constitutionnelle. Le roi gouverne avec un Parlement (les Cortès) divisé en deux Chambres : le *Sénat* et le *Congrès* des députés; il est inviolable et gouverne par des ministres responsables.

Le Sénat se compose de 360 membres dont la moitié est élective. L'autre moitié comprend des membres de droit ou des sénateurs nommés par le roi. Sont membres de droit : les fils du roi et du successeur immédiat quand ils ont atteint leur majorité; les grands d'Espagne lorsqu'ils ne sont sujets d'aucune puissance étrangère et qu'ils justifient d'un revenu de 6,000 *pesetas* (6,480 fr.) provenant de biens immeubles; les capitaines généraux de l'armée nos maréchaux et l'amiral de la flotte; le patriarche des Indes et les archevêques; les présidents du tribunal suprême, du Conseil d'État, du tribunal des comptes, du tribunal suprême de la guerre et du tribunal de la flotte (art. 21 de la Constitution).

Les sénateurs nommés par le roi doivent être choisis dans certaines catégories qui sont énumérées par la Constitution même (art. 22). Lorsque le nombre des *sénateurs de droit* et des *sénateurs à vie* atteint le chiffre de 180, les nominations de nouveaux sénateurs ne peuvent avoir lieu qu'au fur et à mesure des vacances.

Les 180 sénateurs élus doivent être pris dans les mêmes catégories que les sénateurs à vie. Ils sont nommés pour dix ans et renouvelés, pour moitié, tous les cinq ans. La partie élective du Sénat pouvant être dissoute par le roi, elle est en cas de dissolution soumise au renouvellement intégral.

Sont électeurs pour la nomination des sénateurs : 1° les archevêques, évêques et chapitres des neuf provinces ecclésiastiques. Les archevêques et évêques votent directement; les chapitres par des délégués. Ils sont appelés à nommer neuf sénateurs; 2° les membres des Académies; ils élisent six sénateurs, un par Académie; 3° les professeurs des Universités et les docteurs immatriculés; ils nomment dix sénateurs, un par Université; 4° les sociétés économiques, groupées en cinq régions dont les centres sont : Madrid, Barcelone, Léon, Séville et Valence; ils nomment cinq sénateurs, en tout 30

pour les quatre catégories [1]; 5° les 150 autres sénateurs électifs sont nommés par les députés provinciaux (*conseillers généraux*), les délégués des conseils municipaux et les plus imposés de chaque commune. Chaque province nomme trois sénateurs. Ces collèges ressemblent, en bien des points, à ceux qui, en France, élisent les sénateurs. Ils en diffèrent cependant par deux caractères. Premièrement, par l'adjonction des plus imposés qui n'a pas lieu en France, et secondement, par l'élection des conseils municipaux, qui, chez nous, viennent du suffrage universel sans condition de cens, tandis qu'en Espagne, les *Ayuntamientos* ou conseils municipaux sont élus par des électeurs à certaines conditions.

Pour être éligible au Sénat, il faut être Espagnol, âgé de 35 ans et se trouver dans une des catégories énumérées par l'article 22 de la Constitution. — Parmi les incapacités qui rendent inéligible, nous ferons remarquer celle des débiteurs de l'État à un titre quelconque. Les membres des députations provinciales ne peuvent pas être élus sénateurs par leurs provinces respectives.

La Chambre des députés (*Congresso*) se compose de 431 membres répartis entre les provinces suivant la population. 332 circonscriptions ne nomment qu'un député au scrutin uninominal. D'autres en nomment plusieurs au scrutin de liste. Afin d'assurer la représentation des minorités, la loi dispose que les bulletins ne doivent porter que deux noms dans les districts qui nomment trois députés; trois noms dans les districts ayant quatre ou cinq députés à élire; quatre noms, s'il y a six députés à élire; cinq noms, s'il y en a sept et six s'il y en a huit [2]. C'est aussi pour assurer la représentation des minorités que le Congrès, au moment de la vérification des pouvoirs,

[1]

Clergé	9
Académies	6
Universités	10
Sociétés économiques	5
Total	30

[2] Cette disposition a été empruntée à la loi anglaise.

doit ajouter dix députés supplémentaires qui sont pris parmi les candidats ayant obtenu 10,000 suffrages dans tous les collèges du royaume. La Chambre s'adjoint, parmi ceux qui ont obtenu ce chiffre, les dix candidats qui ont réuni le plus de voix.

Sont électeurs, pour la nomination des députés, les Espagnols âgés de 25 ans accomplis et payant, depuis un an, soit dans son district, soit dans un autre 25 *pesetas* (27 fr.) ou d'impôt foncier, ou depuis deux ans 50 *pesetas* (54 fr.) d'impôt industriel. La condition de cens n'est pas exigée des citoyens appartenant à plusieurs catégories qui répondent à ce que nous appelions *l'adjonction des capacités* avant l'établissement chez nous du suffrage universel. Une de ces catégories est formée par les fonctionnaires dont le traitement est d'au moins 2,000 *pesetas*, (2,160 fr.)

Est éligible tout Espagnol majeur, laïque, jouissant de ses droits civils et qui ne se trouve dans aucun des cas d'incapacité personnelle prévus par la loi (art. 7 de la Constitution). La loi établit aussi des incompatibilités; nous nous bornerons à faire remarquer une incompatibilité qui n'existe pas dans notre loi électorale, celle qui est relative aux entrepreneurs de travaux. Les entrepreneurs pour le compte de l'État, ainsi que leurs associés ou garants sont inéligibles dans tous les collèges. Les entrepreneurs payables sur les fonds provinciaux ou communaux ne peuvent pas être élus dans les districts ou provinces intéressées aux travaux.

118. Portugal. — Le droit public des Portugais est régi par la charte constitutionnelle du 29 avril 1826, l'acte additionnel du 5 juillet 1852 et la loi organique de la pairie du 3 mai 1878. Le gouvernement du Portugal est une monarchie héréditaire tempérée par des garanties constitutionnelles. Comme dans tous les pays où s'est établi le régime parlementaire, le roi gouverne avec des Chambres et par des ministres responsables. Le Parlement se compose de la Chambre des pairs et de la Chambre des députés.

Font de droit partie de la Chambre des pairs : le prince royal et ses frères quand ils ont atteint l'âge de 25 ans accomplis; les archevêques et les évêques. Les autres membres sont

nommés par le roi parmi les personnes exerçant ou ayant exercé des hautes fonctions ou parmi les propriétaires ou capitalistes ayant un revenu élevé et les industriels payant depuis trois années une somme considérable d'impôts [1].

Les membres nommés par le roi le sont à titre héréditaire, mais l'hérédité n'est pas accordée sans condition. Les héritiers doivent, pour être admis à réclamer le droit de siéger à titre héréditaire, avoir 30 ans, produire un certificat de bonne conduite signé par trois pairs et se trouver personnellement dans une des catégories où les pairs peuvent être choisis par le roi. Le nombre des pairs n'est pas limité; il est actuellement de 116 à 120. Le président et le vice-président sont nommés par le roi. La Chambre nomme dans son sein les secrétaires et sous-secrétaires. — Les pairs ne reçoivent pas d'indemnité.

Pour la nomination des députés, le Portugal et les colonies sont divisés en 149 circonscriptions dont chacune nomme un seul député (loi du 8 mai 1878) — 127 pour le territoire du continent, 10 pour les Açores et Madère, 12 pour les pays d'outre-mer.

Est électeur tout Portugais majeur qui jouit d'un revenu de 100,000 reis (555 fr. 55) provenant de biens-fonds, de capitaux, de son commerce ou industrie ou d'un emploi à titre inamovible (décret-loi du 30 septembre 1852, art. 5). D'après la loi du 8 mai 1878, la condition de cens exigée par le décret de 1852 est censée accomplie par tout citoyen portugais *sachant lire et écrire* et ayant la qualité de *chef de famille*. La loi considère comme chef de famille, au point de vue du droit de voter, celui qui vit avec un de ses ascendants, descendants,

[1] V. la loi 3 mai 1878 qui a réformé la Chambre des pairs. *Annuaire de la Société de législation comparée*, 8e année, p. 386. — Les catégories sont nombreuses; on en compte 21. Les 19e et 20e sont relatives aux propriétaires et contribuables : « 19e les propriétaires ou capitalistes possédant un revenu de 8,000,000 de reis (44,000 fr.); 20e, les industriels ou commerçants ayant payé 1,400,000 reis d'impôts (7,700 fr.) dans les trois dernières années. Enfin, la dernière catégorie, qui peut comprendre peu ou beaucoup de personnes, suivant que l'application sera ou non conforme à l'esprit de la loi; « 21e, les citoyens qui ont fait preuve d'un mérite éclatant et rendu des services extraordinaires. »

frères, oncles, neveux ou avec sa femme et qui supporte les charges du ménage. D'après un projet de loi électorale, aujourd'hui en discussion, tout électeur aurait à prouver qu'il a un état ou une profession connue.

Quant à la majorité politique, elle est, en règle générale, fixée à 25 ans; mais elle est acquise à 21 ans pour les citoyens des catégories suivantes : les citoyens mariés, les officiers de terre ou de mer, les prêtres, les bacheliers reçus à l'Université de Coimbre, les élèves de l'école polytechnique de Lisbonne, de l'académie polytechnique de Porto, des écoles navale, militaire ou de médecine de Lisbonne et Porto, les membres de l'académie des sciences de Lisbonne, les professeurs des enseignements secondaire et supérieur et enfin ceux qui « auront suivi les cours des lycées du royaume » (décret du 30 septembre 1852, art. 7).

Sont éligibles : 1° ceux qui ont un revenu annuel de 400,000 reis (2,220 fr.) provenant de biens-fonds, de capitaux, de leur industrie ou commerce ou même d'un emploi inamovible; 2° ceux qui ont la capacité en vertu de grades, titres ou fonctions qui dispensent du cens électoral (V. art. 10 et 11 du décret de 1852).

Les députés sont nommés pour quatre ans et renouvelés intégralement à l'expiration de la période. Ils reçoivent une indemnité mensuelle de 100,000 reis (555 fr. 55) pendant la durée de la session. — Ils partagent l'initiative des lois avec la Chambre des pairs; ils ont seuls l'initiative en matière de lois de finances et d'impôts.

Les ministres peuvent être pris dans l'une ou l'autre Chambre; ils ne sont admis, dans la Chambre dont ils ne font pas partie, ni à voter ni à prendre part aux discussions, sauf pour les projets du gouvernement[1].

119. Italie. — Le statut Sarde du 4 mars 1848 a été

[1] « Au moment où nous écrivons, dit M. Dareste, une révision constitutionnelle est à l'ordre du jour. Annoncée comme nécessaire dans le discours du trône du 2 janvier 1883, cette révision a fait l'objet d'une proposition gouvernementale, présentée à la Chambre des députés le 31 janvier suivant. Les réformes proposées sont nombreuses et portent sur les points suivants :

étendu à tout le royaume d'Italie. Le gouvernement est une monarchie héréditaire, constitutionnelle et parlementaire. Le roi gouverne, avec un Sénat et une Chambre des députés, par des ministres responsables. L'hérédité de la couronne est régie par la loi salique; mais pas plus en Italie qu'en France, sous la monarchie, la loi salique ne s'applique à la régence. A défaut de parent mâle, la régence, en cas de minorité du roi, appartient à la reine-mère, et c'est à défaut de reine-mère que les Chambres se réunissent pour nommer le régent.

Le Sénat est composé de membres nommés à vie par le roi et choisis dans les catégories fixées par le statut. Il n'y a de membres de droit que les princes de la famille royale; ils y siègent à 21 ans et y peuvent voter à 25. Les sénateurs à vie ne peuvent être nommés qu'à l'âge de 40 ans. Leur nombre n'est pas limité; il s'élève aujourd'hui au chiffre d'environ 350. Les catégories dans lesquelles ils peuvent être pris sont énumérées dans les articles 33 et 34 du statut; elles ressemblent à celles qu'établissent les lois espagnole et portugaise; elles sont cependant moins étendues et resserrent plus étroitement la prérogative du roi. Aussi dans les sciences et l'instruction publique, la loi n'admet que les membres de l'académie des sciences, nommés depuis 7 ans et les membres du conseil supérieur, également en fonctions depuis sept ans. Dans l'armée, la catégorie comprend les officiers généraux de terre et de mer; mais la loi exige que les majors généraux et les contre-amiraux soient en activité depuis cinq ans et les intendants généraux depuis sept années. — Parmi les hauts fonctionnaires, la catégorie ne comprend que les ministres d'État ou ministres secrétaires d'État, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires en fonctions depuis trois ans et les conseillers d'État en fonctions depuis cinq ans. — Quant aux gros censitaires, la catégorie se compose des contribuables qui, depuis trois ans, paient 3,000 fr.

abolition de l'hérédité de la pairie, fixation du nombre des pairs, réduction de la période législative à trois ans, prohibition du mandat impératif, vérification des pouvoirs confiés aux Chambres, droit du roi de sortir du royaume sans l'autorisation des Chambres, inscription du droit de réunion parmi les droits politiques des citoyens » (*Constitutions*, t. II, p. 21).

de contributions directes pour leur fortune ou leur industrie. — Ainsi que la loi portugaise, le statut Italien ajoute pour dernière catégorie illimitée : « *Ceux qui, par mérites ou services éminents, ont illustré la patrie.* »

Le président et le vice-président sont nommés par le roi. Les quatre secrétaires et les deux questeurs sont élus par le Sénat dans son sein.

La Chambre des députés se compose de 508 membres, à raison d'un député par 50,000 habitants. Pour être électeur, la loi exige les conditions suivantes : 1° être Italien et jouir de ses droits civils et politiques ; 2° avoir 21 ans accomplis au jour de l'élection ; 3° savoir lire et écrire, sans que cependant cette condition enlève le droit électoral aux illettrés qui en jouissaient dans les parties du royaume où cette condition n'était pas exigée avant l'annexion ; 4° payer une contribution d'au moins 20 francs ou se trouver dans les catégories qui sont dispensées de la condition de cens (loi du 17 décembre 1860) et qu'un projet de loi en discussion a pour but d'étendre considérablement[1].

Sont éligibles les Italiens âgés de 30 ans accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques. Les incompatibilités prononcées par la loi sont nombreuses, mais ne présentent rien qui mérite d'être remarqué. Cependant l'incompatibilité du mandat de député avec les fonctions publiques rétribuées a été, dans la loi italienne, l'objet de dispositions particulières qui s'éloignent des autres législations. En principe, il y a en Italie comme en France, incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions publiques rétribuées ; mais les exceptions à cette restriction sont bien plus nombreuses que chez nous, tellement que la règle se perd dans les dérogations. Ainsi les magistrats de la Cour de cassation, les magistrats des Cours d'appel, les professeurs des Universités peuvent, sans perdre leurs fonctions, se faire élire députés. Mais après avoir fait une large exception à la règle, la loi restreint l'exception ; il ne peut pas y avoir plus de quarante députés appartenant aux catégories

[1] Loi du 22 janvier 1882. L'âge était fixé à 25 ans et le cens à 40 livres par la loi de 1860.

exceptées, et sur ces quarante, il ne peut y en avoir que dix pour les trois catégories des magistrats de la Cour de cassation, des magistrats de Cours d'appel, et des professeurs des Universités. Si le nombre réglementaire était dépassé, on tirerait au sort ceux dont l'élection devrait être annulée. Une loi du 7 mai 1882 a établi le scrutin de liste. Un décret royal du 13 juin a révisé le tableau des collèges électoraux, et aujourd'hui le scrutin de liste fonctionne dans 135 collèges.

Ni les sénateurs ni les députés ne reçoivent d'indemnité.

L'initiative des lois appartient aux deux Chambres. Toute disposition législative concernant une imposition quelconque ou portant approbation des comptes de l'État doit être présentée d'abord à la Chambre des députés (art. 10 de la Constitution).

Les propositions votées par les deux Chambres ne deviennent lois que par la sanction royale. La Chambre des députés peut être dissoute par le roi; pendant la dissolution, le Sénat est prorogé.

La Chambre des députés peut mettre les ministres en accusation devant le Sénat qui fait fonction de Haute-Cour de justice. Le Sénat, dit l'article 36, peut être constitué par décret du roi en Haute-Cour de justice pour juger les crimes de haute trahison et d'attentat contre la sûreté de l'État et pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés. *Dans ce cas, le Sénat n'est pas un corps politique.*

120. L'annexion des États Romains à l'Italie a créé au Souverain Pontife une situation qui rendait nécessaire le règlement des rapports entre le chef de l'Église et le gouvernement du roi. Le Pape, ancien souverain temporel, ne quittait pas ses États. Il continuait à y demeurer comme chef spirituel et aussi comme prince dépossédé ne cessant de protester contre un acte de force. Le décret du 9 octobre 1870 et les lois des 31 décembre et 13 mai 1871[1], en réglant l'annexion des provinces, ont fixé de la manière suivante les relations de l'Église avec

[1] « Le Conseil d'État, dit M. Dareste, a déclaré (le 2 mars 1878) que cette loi, eu égard à son importance et à son objet, devait être considérée comme *loi fondamentale* du royaume. Nous devons faire observer toutefois que le

l'État et les garanties de l'indépendance du Saint-Siège :

« Le Souverain Pontife conserve la dignité, l'inviolabilité et toutes les prérogatives personnelles du Souverain. La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable. L'attentat contre sa personne et la provocation à le commettre sont punis des peines établies pour l'attentat et la provocation à le commettre contre la personne du roi. — Le gouvernement Italien rend au Souverain Pontife, sur le territoire du royaume, les honneurs et la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques. — Le Souverain Pontife a la faculté de conserver le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et à la garde des palais, sans préjudice des obligations et du devoir résultant, pour les gardes, des lois en vigueur dans l'État. — Est conservée en faveur du Saint-Siège la dotation d'une rente annuelle de 3,225,000 livres. Avec cette somme, égale à celle qui est inscrite au budget romain sous ce titre : « *Palais sacrés apostoliques, Sacré collège, Congrégations ecclésiastiques, secrétairerie d'État et Représentation diplomatique à l'étranger,* » il sera pourvu au traitement du Souverain Pontife et aux divers besoins ecclésiastiques du Saint-Siège..... Ladite dotation sera inscrite au grand-livre de la dette publique sous forme de rente perpétuelle et inaliénable au nom du Saint-Siège, et pendant la vacance du Siège, on continuera à la payer pour faire face aux nécessités de l'Église romaine durant cet intervalle. Elle sera exempte de toute espèce de taxe et charge gouvernementale, provinciale ou communale et elle ne pourra être diminuée quand bien même le gouvernement Italien prendrait plus tard à sa charge les frais des musées et bibliothèques. — Le Souverain Pontife, outre la dotation établie dans l'article précédent, continuera à jouir des palais apostoliques du Vatican et de Latran, avec tous les édifices, jardins et terrains qui en dépendent, ainsi que de la villa de Castel-Gandolfo avec toutes ses attenances et dépendances. Lesdits palais, villa et annexe, comme aussi les musées, bibliothèques et les collections d'art et

Saint-Siège, n'ayant pas cessé de protester contre l'annexion des Etats pontificaux, est resté étranger à cette législation, œuvre unilatérale du gouvernement italien » (*Constitutions*, t. I, p. 549).

d'archéologie y existant sont inaliénables, exempts de toute taxe ou charge d'expropriation d'utilité publique.

« Aucun représentant de l'autorité publique ou agent de la force publique ne peut, pour accomplir des actes de son office, entrer dans les palais et lieux qui sont la résidence habituelle ou temporaire du Souverain Pontife ou dans lesquels se trouve assemblé un conclave ou concile œcuménique, qu'avec l'autorisation du Souverain Pontife, du conclave ou du concile.

« Les envoyés des gouvernements étrangers près de Sa Sainteté jouissent, dans le royaume, de toutes les prérogatives et immunités accordées aux agents diplomatiques suivant le droit international. — Les envoyés de Sa Sainteté près des gouvernements étrangers sont assurés, dans le territoire du royaume, des prérogatives et des immunités en usage, suivant le même droit, tant pour se rendre au lieu de leur mission que pour en revenir.

« Le Souverain Pontife correspond librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique sans aucune ingérance du gouvernement italien[1]. »

121. Suède et Norwège. — Bien que réunies sous le même sceptre depuis 1815, la Suède et la Norwège sont deux États distincts qui conservent chacun sa législation et son gouvernement avec Parlement et ministère distincts (Acte d'Union du 6 août 1815).

En Suède, le pouvoir législatif appartient au roi et à la Diète. La Diète, jusqu'à la loi du 22 juin 1866, se composait des députés ou membres des quatre ordres, de la noblesse, du clergé, de la bourgeoisie et des paysans.

La noblesse comprenait : 1° les comtes et barons; 2° les chevaliers de noblesse ancienne; 3° les écuyers dont la noblesse ne remontait pas plus haut que le règne de Charles XI. L'aîné de chaque famille était, de droit, membre de la Diète pour l'ordre de la noblesse.

L'ordre du clergé était formé par les évêques qui siégeaient

[1] *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1re année, p. 284, 287 et 289. Traduction de M. Henri Barboux. V. aussi le texte de la loi du 13 mai 1871 dans les *Constitutions*, par M. Dareste, t. I, p. 560-565.

de droit, et par les ecclésiastiques nommés dans les archidiaconats. Tout bénéficier était électeur, mais les archidiacres et les curés étaient seuls éligibles.

L'ordre de la bourgeoisie se composait des députés envoyés par les corporations industrielles des villes.

L'ordre des paysans était formé par les députés des cultivateurs exploitant le sol, à raison d'un député par bailliage.

Les quatre ordres délibéraient séparément et chaque section de la Diète avait son président. L'archevêque d'Upsal présidait l'ordre du clergé, en vertu de ses fonctions; les trois autres présidents étaient nommés par le roi. L'adoption d'un projet de loi, résultat du vote par trois ordres sur quatre, le partage emportant rejet.

Les propositions ayant pour objet de modifier la Constitution, devaient, pour être adoptées, obtenir l'unanimité des quatre ordres, mais dans chaque Chambre la simple majorité suffisait.

La loi du 22 juin 1866 a supprimé la division en quatre ordres, et rapproché la Constitution Suédoise du type qu'ont adopté les pays où le régime parlementaire est établi. Le Parlement est formé de deux Chambres. La première, qui se compose de 133 membres, est élue par les assemblées provinciales et par les conseils municipaux des villes qui ont au moins 25,000 habitants; elles ne sont pas nombreuses, car il n'y en a que trois qui soient dans ce cas : Stockolm, Gothebourg et, depuis peu Malmö. — Ils sont nommés pour neuf ans, renouvables intégralement et sujets à dissolution par le roi. — Les membres de la première Chambre ne reçoivent pas d'indemnité.

La deuxième Chambre se compose de 198 membres qui sont nommés par une élection à deux degrés, les électeurs primaires nommant un électeur de second degré par 1,000 habitants. L'élection a lieu au scrutin direct, si la majorité des électeurs de la circonscription en est d'avis. Lorsqu'une des communes en fait la demande, le gouvernement provincial met les autres communes en demeure de se prononcer. Si la majorité des communes accepte la proposition, l'élection a lieu au scrutin direct pendant cinq ans dans la circonscription. En cas de

rejet, la proposition ne peut être renouvelée qu'après un délai de cinq ans.

Est électeur tout Suédois âgé de 25 ans, domicilié dans la commune et qui remplit une des conditions suivantes : 1° être propriétaire ou usufruitier d'un immeuble évalué, pour l'assiette de l'impôt, au moins à 1,000 couronnes (1,400 fr.); 2° avoir à ferme, à vie, ou pour cinq ans au moins, un immeuble agricole évalué à 6,000 couronnes (8,400 fr.); 3° payer à l'État un impôt calculé sur le revenu annuel d'au moins 800 couronnes (1,120).

« Ne peuvent être élus membres de la première Chambre que les hommes âgés de 35 ans qui ont été propriétaires, pendant les trois dernières années, d'un immeuble d'une valeur de quatre-vingt mille *rixdalers* (111,000 fr.) au moins ou qui payent et ont payé au Trésor, pendant la même période, des contributions calculées sur un revenu annuel de quatre mille *rixdalers* (5,500 fr.) au moins de capital ou de travail. Lorsqu'un membre, après avoir été élu, se trouve dans une position où il ne serait plus éligible, il cesse ses fonctions » (art. 9 de la Constitution).

Sont éligibles à la deuxième Chambre, les Suédois qui, depuis un an, ont le droit d'électeur dans une des communes de la circonscription.

Pour être éligible soit à la première soit à la deuxième Chambre, il fallait appartenir à la confession luthérienne, même d'après la réforme constitutionnelle; mais cette incapacité a été supprimée en 1870.

Les membres de la deuxième Chambre sont nommés pour trois ans.

Les lois votées par les deux Chambres sont soumises à la sanction du roi. Le consentement du Synode est nécessaire pour les lois ecclésiastiques.

La Norwège a sa Constitution et son budget à part. Le roi doit, chaque année, séjourner en Norwège et, pendant son séjour en Suède, une régence le remplace à Christiania. Il est accompagné à Stockolm par le ministre d'État et par deux membres du Conseil d'État de Norwège qui ont droit de siéger

au Conseil Suédois toutes les fois que des affaires communes aux deux États y sont traitées.

Le trésor public reste en Norwège et ses ressources ne peuvent être employées qu'aux dépenses de ce pays.

D'après la Constitution du 4 novembre 1814, le pouvoir législatif en Norwège, appartient à une Diète ou grande assemblée (*Storthing*), divisée en deux Chambres. La première est l'assemblée des hommes de loi (*Lagthing*), et la seconde celle des propriétaires fonciers (*Odelsting*). L'élection est à deux degrés. Est électeur tout Norwégien domicilié dans le pays depuis cinq ans, qui est, soit fonctionnaire public, soit possesseur ou fermier, pour plus de cinq ans, d'une terre cadastrée. Tout électeur du premier degré est éligible comme électeur du second degré; mais pour être nommé au Storthing, il faut avoir trente ans d'âge, résider dans le royaume depuis dix ans et être électeur à la grande diète qui, depuis le 7 juillet 1878, se compose de 114 membres. C'est dans la réunion des députés que se fait la division en deux Chambres. Les députés réunis en assemblée générale désignent le quart d'entre eux pour composer la Chambre des hommes de lois (*Lagthing*). Les trois autres quarts forment la Chambre des propriétaires fonciers (*Odelsthing*).

Les Chambres ne tenaient, avant 1869, de session ordinaire que tous les trois ans; dans l'intervalle, elles pouvaient être convoquées extraordinairement par le roi. Depuis la loi du 24 avril 1869, la session ordinaire est annuelle, et le roi ne peut clore la session qu'après deux mois. En fait, la session dure environ quatre mois. Le vote du budget est annuel. Toutes les lois de finances ou autres sont d'abord présentées à l'*Odelsthing*. Si le Lagthing n'adopte pas le projet, l'Odelsthing délibère de nouveau et, si le désaccord continue, le Storthing est réuni. Le projet ne peut alors être adopté par l'assemblée plénière qu'aux deux tiers des voix (art. 76 de la Constitution .

Le *veto* du roi n'est que suspensif. Lorsqu'une loi est arrêtée par le souverain, la Diète procède à une nouvelle délibération dont l'effet peut encore être suspendu par le roi. Ce n'est

qu'après une troisième délibération que la loi est exécutoire nonobstant la volonté du monarque [1].

Les ministres sont responsables, et, pour assurer l'efficacité de cette règle, chaque partie de la diète nomme un chancelier de justice ou fiscal général qui surveille et assure l'exécution des lois [2].

122. Danemark. — Le Danemark vivait sous une monarchie despotique en droit, quoique tempérée de fait, lorsqu'en 1834, Frédéric VI inaugura un régime libéral par une loi qui créait les libertés provinciales et communales. L'œuvre fut achevée sous le règne de Frédéric VII par la Constitution du 25 mai 1849, sanctionnée le 5 juin suivant. Depuis cette époque, le Danemark vit sous un régime libéral de droit et de fait.

La loi fondamentale, actuellement en vigueur, a été votée le 7 novembre 1865 et sanctionnée le 28 juillet 1866. Le pouvoir législatif est exercé par le Roi dont la sanction est nécessaire et par deux Chambres : la première Chambre ou *Landsthing* et la seconde Chambre ou *Folkething*, dont l'ensemble constitue la Diète ou *Rigsdag*. — Le Landsthing se compose de 66 membres sur lesquels 12 sont à la nomination du roi; les 54 autres sont élus par le suffrage à deux degrés. Il sont nommés pour huit ans et renouvelables, par moitié, tous les quatre ans. La ville de Copenhague en nomme 7; l'île de Bornholm

[1] Les rapports constitutionnels des deux pays sont régis par l'acte du 6 août 1815. En cas de vacance du trône, les Diètes des deux États votent séparément. Si leur choix tombe sur la même personne, tout est terminé. S'il y a dissentiment, les deux Diètes se réunissent à Carlstadt, délibèrent en commun, et décident à la majorité.

[2] Il est impossible de ne pas mentionner ici un amendement voté par le Storthing en 1880. Cet amendement donne aux ministres et aux conseillers d'État le droit d'assister aux séances avec voix consultative seulement, et de prendre part aux discussions publiques. Quant aux séances non publiques, ils ne pourront y prendre part qu'avec l'autorisation de chaque Chambre. Le roi n'a pas voulu sanctionner cette résolution. Le Storthing ayant décidé que la sanction royale n'était pas nécessaire pour les dispositions constitutionnelles, le roi a refusé l'insertion au bulletin officiel. Le conflit n'est pas encore terminé. Nous devons faire observer que l'article 82 de la Constitution détermine les dispositions dispensées de la sanction royale et les dispositions constitutionnelles n'y sont pas comprises.

1; le parlement de l'île Feroë 1; les 45 autres sont nommés par les districts électoraux des villes et des campagnes.

Le Folkething est nommé pour trois ans par le suffrage direct universel. Tout Danois est électeur, mais seulement à l'âge de 30 ans; il faut, de plus, qu'il jouisse d'une bonne renommée, qu'il ait une année de domicile et ait la libre disposition de ses biens. Les conditions de l'éligibilité ne diffèrent pas beaucoup des conditions de l'électorat. La loi exige un âge moindre pour l'éligibilité que pour l'électorat. On est éligible à 25 ans accomplis, tandis que, pour être électeur, il faut avoir trente ans. La différence est facile à justifier, par ce motif que le choix des électeurs est une garantie qui permet d'abaisser l'âge de l'éligibilité.

Le Danemark, pour l'élection du Folkething, est divisé en 102 circonscriptions, à raison d'un député par 16,000 habitants. Toute circonscription élit un député.

Le Landsthing est élu par des électeurs de deuxième degré que nomment les électeurs portés sur les listes électorales pour l'élection du Folkething. Dans les circonscriptions, en dehors de Copenhague, les électeurs du deuxième degré votent concurremment avec des électeurs immédiats pris parmi les plus imposés. A Copenhague, la moitié des électeurs du second degré est nommée par des électeurs censitaires, et l'autre moitié par les électeurs non censitaires du premier degré. « A tous les électeurs du second degré, dit l'article 37, s'adjoignent, dans chaque circonscription électorale du Landsthing, pour l'élection des membres de cette Chambre, en nombre égal à celui des districts paroissiaux de la circonscription, les électeurs des campagnes qui ont payé, l'année précédente, les impôts les plus élevés à l'État et à la commune du bailliage[1]. »

Sont éligibles pour le Landsthing tous ceux qui sont éligibles pour le Folkething, mais à la condition d'être domiciliés dans la circonscription pendant l'année qui a précédé l'élection.

123. Allemagne. — L'article 13 de la Constitution de la Confédération germanique du 8 juin 1815 portait que, « dans

[1] Dareste, *Constitutions*, t. II, p. 69.

toutes les parties de la Confédération, il y aurait une représentation du pays par les États ou Diètes » (*landständische Verfassung*). Cette prescription n'avait pas été exécutée partout lorsque fut conclu l'acte final du traité de Vienne du 15 mai 1820. Aussi l'article 54 de ce traité, en rappelant le principe posé dans l'acte de 1815, confia le soin à la Diète germanique de veiller à ce qu'il fût exécuté. L'exécution a eu lieu dans toutes les parties de l'Allemagne à diverses époques, et depuis que la Prusse et l'Autriche, qui ont été les dernières, sont entrées dans cette voie, on peut dire que la règle a été généralement observée. Cependant, en 1878, le Reichstag, renouvelant le principe du traité de Vienne, vota une disposition ainsi conçue : « Dans tout État confédéré, il doit y avoir un corps représentatif, issu du suffrage de la population, dont le concours sera nécessaire en toute matière législative et pour le vote du budget. » Cette clause était faite en vue des deux Mecklembourg et de la principauté de Lippe qui avaient gardé les institutions féodales; mais elle fut repoussée par le Conseil fédéral de l'Empire (*Bundesrath*).

Suivant l'époque où elles ont été faites, les Constitutions allemandes font la part plus ou moins grande à la représentation du pays, et c'est une chose digne de remarque que l'influence des idées françaises y a toujours été considérable. De 1814 à 1830, c'est la charte du 4 juin 1814 qui sert de modèle; de 1830 à 1848, la charte de juillet est souvent imitée, et, après 1848, les théories démocratiques inspirent les Constitutions éphémères sorties de l'agitation de Février. La Constitution d'Anhalt-Dessau en date de 1848, article 4, portait que « la forme du gouvernement est *la monarchie démocratique*, » et à l'article 5 que « tous les pouvoirs émanent du peuple. » La réaction politique, qui ne tarda pas à suivre le mouvement populaire, abolit presque partout ces nouveautés et rétablit l'ordre de choses qui existait avant 1848.

Il est de principe aujourd'hui dans les États de l'Allemagne que le Monarque, Empereur, Roi, Grand-Duc, Duc ou Électeur a la plénitude de la puissance publique, et que les assemblées ou diètes n'ont d'autres attributions que celles qui leur sont for-

mellement attribuées par le texte des Constitutions. C'est l'inverse de ce qui se passe en Belgique, où le roi n'a que *des pouvoirs d'attribution,* tandis que la plénitude du pouvoir réside dans les Chambres. En Belgique, le pouvoir tirant son origine de la volonté nationale, les représentants de cette volonté ont tous les pouvoirs et le Roi n'a que des attributions déterminées. En Allemagne, le principe de la souveraineté populaire n'est pas admis; les souverains sont considérés comme ayant des droits propres, et c'est pour cela que le Chef de l'État a la pleine puissance, sauf les restrictions qui résultent des pouvoirs formellement attribués aux diètes. Cette règle est établie dans presque toutes les Constitutions, et elle résulte notamment de l'opposition entre le titre II § 1er et le titre VII § 1er de la Constitution de Bavière. « Le roi, dit le premier, est le Chef de l'État; il *réunit tous les pouvoirs* et les exerce aux conditions déterminées dans la présente Constitution. » — « Les deux Chambres, dit l'article 7, délibèrent sur les matières de leur compétence *telles qu'elles sont déterminées* dans les articles 2 à 19 du présent titre. » Ce principe a récemment été rappelé par le chancelier de l'Empire aux députés du Parlement impérial (*Reichstag*) qui paraissaient l'oublier et se montraient disposés à croire que l'empereur était un chef constitutionnel régnant, mais ne gouvernant pas.

124. Grand-Duché de Bade. — Le Grand-Duché de Bade est une monarchie représentative depuis 1818, date de la Constitution qui régit ce pays[1]. Le pouvoir législatif appartient au grand-duc et à deux Chambres dont une seulement est élective pour le tout, tandis que l'autre ne l'est que pour une partie de ses membres. La première Chambre se compose : 1° des princes de la maison grand-ducale; 2° des chefs de famille de la grande noblesse; 3° de l'évêque du Grand-Duché et d'un ecclésiastique protestant nommé à vie, avec rang de prélat; 4° de huit députés envoyés par la petite noblesse; 5° de deux députés envoyés par les Universités d'Heidelberg et de Fri-

[1] Constitution du 22 août 1818. Les modifications qui furent apportées à cette Constitution le 14 avril 1825 ont été abrogées par la loi du 8 juin 1831.

bourg; 6° des personnes qu'il plaît au grand-duc d'y appeler, mais leur nombre ne peut pas dépasser huit.

La deuxième Chambre se compose de 63 membres qui sont nommés dans 56 circonscriptions (*Bezirke*). Chacune élit un député, sauf Carlsruhe et Mannheim qui en nomment trois et Fribourg, Pforsheim et Heidelberg qui en nomment deux (loi du 16 avril 1870). L'élection se fait à deux degrés. Sont électeurs et éligibles, pour le premier degré, tous les citoyens âgés de 25 ans et domiciliés dans l'arrondissement, ou exerçant des fonctions publiques. — Sont éligibles comme députés les citoyens qui remplissent les conditions suivantes : professer une des trois religions chrétiennes; être âgé de 30 ans; justifier à titre de cens, soit d'un capital de 40,000 florins, soit de la jouissance d'une *rente annuelle de* 1,500 *florins*[1].

Le impôts sont votés pour deux ans; la discussion des lois de finances commence par la deuxième Chambre.

Dans l'intervalle des sessions, un comité permanent composé du président de la première Chambre, de trois membres de cette même Chambre et de six députés de la deuxième remplace les États, surveille l'exécution des lois et de la Constitution et pourvoit aux affaires urgentes.

125. Bavière[2]. — La Constitution de la Bavière date, comme la précédente, de 1818 et, sous plusieurs rapports, elle ressemble à la Constitution badoise.

Le Parlement se compose de deux Chambres, la *Chambre des seigneurs* et la *Chambre des députés*.

La Chambre des seigneurs compte trois espèces de membres : les membres de droit; les membres nommés par le roi, à titre héréditaire, et les membres nommés seulement à vie. Parmi ceux de la première catégorie, il y en a quatre qui siègent en vertu

[1] V. Loi électorale du 25 août 1876. *Annuaire de la Société de législ. comp.*, 1877, p. 336.

[2] Constitution du 26 mai 1818. « Jusqu'en 1848, la Constitution reçut peu de changements. L'année 1848, au contraire, vit se multiplier les réformes constitutionnelles. Une série de lois, portant toutes la date du 4 juin 1848, modifièrent la loi électorale, accordèrent aux Chambres le droit d'initiative, créèrent la responsabilité ministérielle » (Dareste, t. I, p. 180).

de leurs fonctions; ce sont les archevêques, un évêque désigné par le roi et le président du consistoire protestant. Les autres membres de droit sont : les princes de la famille royale, les officiers de la couronne, et les chefs des familles des princes et comtes, autrefois membres de l'Empire germanique. Pour être nommé à titre héréditaire, il faut être propriétaire de biens-fonds sur lesquels sont établis des fiefs ou fidéicommis qui paient 300 florins (610 fr.) d'impôt foncier et qui se transmettent par ordre de primogéniture (*Majorats*). Le roi peut aussi nommer des membres à vie, mais leur nombre ne doit pas dépasser le tiers des membres héréditaires. Les princes de la famille royale ont le droit de siéger à 21 ans, les autres membres à 25.

La Chambre des députés se compose de 159 membres (un par 31,000 habitants) nommés par une élection à deux degrés. Tout citoyen majeur et payant une contribution directe, est électeur du premier degré; les électeurs âgés de 25 ans peuvent être nommés électeurs du deuxième degré; mais pour être éligible à la Chambre des députés, la loi exige l'âge de trente ans.

Les députés ont droit au remboursement de leurs frais de voyages, et reçoivent une indemnité de 5 florins par jour (10 fr. 50) lorsqu'ils n'ont pas leur domicile dans la ville où siègent les Chambres[1].

Le roi convoque le Parlement à volonté; mais il n'est obligé de le convoquer que tous les *deux ans* et la session doit durer au moins deux mois[2]. Il peut ajourner les Chambres et aussi dissoudre la Chambre des députés.

Les Chambres partagent l'initiative des lois avec le roi, sauf les modifications à la Constitution dont le gouvernement peut seul faire la proposition. Même quand elle est faite par le gouvernement, la proposition de modifier la Constitution ne peut

[1] Une loi du 21 mars 1881 a modifié, sur quelques points, la loi électorale de 1848. Elle a, entre autres modifications, introduit le scrutin secret et supprimé les députés suppléants. *Annuaire de la Société de lég. comp.*, 1882, p. 239.

[2] C'est la loi du 10 juillet 1865 qui a fixé le délai à deux ans. Il était de trois ans avant cette loi.

être votée qu'à la majorité des deux tiers, et il faut que les trois *quarts* des membres soient présents.

196. Wurtemberg. — La Constitution de 1819 présente la plus grande analogie avec les Constitutions de Bade et de Bavière que nous venons d'analyser[1]. Les modifications qui ont été faites par les lois du 26 mars 1868 et du 23 mai 1874 n'ont porté que sur des points accessoires, et n'en ont pas changé la physionomie générale[2]. Les États se composent de deux Chambres : la Chambre des seigneurs et celle des députés. La première a deux espèces de membres, les uns héréditaires et les autres à vie. Dans la première catégorie se trouvent les princes de la famille royale et les chefs des familles princières ou comtales. Les membres à vie sont nommés par le roi. — La deuxième Chambre est composée de 13 membres députés par la noblesse, choisis par le corps des chevaliers; de six surintendants de la communion protestante; de l'évêque; d'un membre choisi par le grand chapitre parmi les chanoines et du plus ancien diacre de la confession catholique; du chancelier de l'Université de Tubingue. A ces membres s'ajoutent les députés envoyés par les villes et les bailliages. Les villes en nomment 7 et les bailliages 64.

Tout citoyen âgé de 30 ans et jouissant de ses droits civils et politiques est éligible. Sont électeurs tous les citoyens âgés de 25 ans et domiciliés dans l'arrondissement. Les États doivent être réunis tous les *trois ans* au moins; mais dans l'intervalle[3] ils peuvent être et de fait sont réunis en session extraordinaire toutes les fois que le gouvernement du roi le juge nécessaire.

Les membres des deux assemblées reçoivent une indemnité de 9 marcks 66 (12,35) par jour pendant les sessions.

[1] Constitution du 25 septembre 1819, modifiée par les lois des 26 mars 1868 et 23 mai 1874.

[2] V. aussi loi du 1er juillet 1876 sur l'organisation du Conseil des ministres, *Annuaire de la Société de lég. comp.*, 1877, p. 345.

[3] Art. 187 de la Constitution : « Tout le temps que les États ne sont pas assemblés, ils sont remplacés par un comité permanent pour assurer la continuité de direction des affaires soumises à la représentation du pays. » L'article 188 détermine les devoirs et attributions de ce comité.

127. Saxe royale. — (Constitution du 4 septembre 1831 et loi électorale du 3 décembre 1868). Le Parlement se compose de deux Chambres. Dans la première ou *Chambre des seigneurs* siègent : 1° les princes de la famille royale à leur majorité; 2° un député du grand chapitre de Meissen; 3° le possesseur de la seigneurie de Wildenfels; 4° l'un des possesseurs des cinq seigneuries de Glauchau, Waldenbourg, Lichtenstein, Hartenstein et Stein, désigné par la majorité des cinq; 5° le possesseur de la seigneurie de Kœnigsbrück; 6° le possesseur de la seigneurie de Reibersdorf; 7° le premier prédicateur évangélique de la Cour; 8° le doyen du chapitre canonical de Budissin; 9° le surintendant de Leipsig; 10° un député du chapitre de Wurzen, pris dans son sein; 11° un des possesseurs des quatre seigneuries féodales dépendant de la maison de Schœnburg, savoir : Roxbourg : Wechselbourg, Penig et Remissen, désigné par les seigneurs; 12° un député de l'Université de Leipsig, élu par les professeurs dans leur sein. — Les propriétaires de biens nobles et des grands domaines ruraux sont représentés à la Chambre des seigneurs par 22 membres dont 12 sont nommés à vie par l'élection de leurs pairs, et 10 sont choisis par le roi et nommés à vie. Le roi peut désigner librement cinq membres qui sont nommés à vie; il peut aussi choisir six villes dont les premiers magistrats sont appelés à siéger à la Chambre des seigneurs. La première Chambre de Saxe est une véritable assemblée de magnats.

La deuxième Chambre ou *Chambre des députés* se compose de 80 membres qui sont nommés les uns par les villes et les autres par les circonscriptions rurales : 35 par les premières et 45 par les secondes. L'élection a lieu directement par les Saxons âgés de 25 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, domiciliés depuis trois ans dans la circonscription et payant un impôt direct d'au moins trois marks (3 fr. 75) par an. — Sont éligibles les électeurs âgés de 30 ans et payant une contribution annuelle de 30 marks (37 fr. 50)[1].

Nous ferons remarquer que la Constitution saxonne est l'inverse de la nôtre sur la question de l'incompatibilité avec les

[1] La loi électorale porte la date du 3 décembre 1868.

fonctions publiques. Les fonctionnaires peuvent être députés à la Chambre de Saxe, tandis que chez nous il y a, en principe, incompatibilité. Mais la Constitution saxonne excepte de l'éligibilité les ministres et les agents diplomatiques, précisément ceux que notre Constitution dispense de l'incompatibilité.

Pour être élu, un candidat doit obtenir la majorité relative et le tiers au moins des voix exprimées. La majorité absolue n'est pas exigée. — Les députés sont élus pour six ans et renouvelables, par tiers, tous les deux ans.

Le Parlement (*Landtag*) doit être réuni au moins tous les deux ans[1]; il vote le budget pour deux ans. Mais il peut être convoqué toutes les fois que sa réunion est jugée nécessaire. Le roi peut dissoudre la deuxième Chambre; une nouvelle Chambre doit, en cas de dissolution, être élue dans les six mois.

L'initiative des lois appartient au roi et aux Chambres. — Toutes les dispositions relatives aux impôts doivent d'abord être présentées à la deuxième Chambre.

La loi saxonne contient une disposition qui mérite d'être remarquée sur la manière de régler les dissentiments entre les Chambres. Les Chambres nomment une commission commune sur le rapport de laquelle chacune d'elles est appelée à délibérer de nouveau. Si le dissentiment persistait, elles se réuniraient en Congrès et la majorité déciderait. La présidence du Congrès appartiendrait au président de celle des Chambres qui a été saisie, la première, de la proposition. On trouve des dispositions semblables dans les lois de Wurtemberg, de Bade, de Suède et de Norwège. En France, ces commissions mixtes ne sont pas inconnues et le règlement de chacune des deux Chambres en fixe l'organisation. Mais elles n'existent que par le règlement du Sénat et de la Chambre; elles ne se trouvent prévues ni par la Constitution, ni même par la loi, tandis qu'en Saxe, elles sont légalement obligatoires (Constitution, art. 131 et loi du 15 novembre 1848, art. 13). Chez nous, d'ailleurs, la nomination d'une commission mixte ne termine pas inévitablement le

[1] Tous les trois ans avant 1868.

conflit, car si le dissentiment continue, les Chambres ne se réunissent pas pour délibérer en commun.

Le roi sanctionne et promulgue les lois et fait des règlements nécessaires à leur exécution. Il y a dans la Constitution une disposition qui rappelle le fameux article 14 de notre charte de 1848, article qui servit de base aux ordonnances sur la Presse en 1830. Le roi peut prendre des ordonnances en cas d'urgence « pour le bien de l'État, » sous la responsabilité des ministres qui doivent tous contresigner ces ordonnances. Ces ordonnances ne peuvent modifier ni la Constitution ni la loi électorale; elles doivent d'ailleurs être soumises à la ratification du Parlement, à sa plus prochaine réunion (art. 88 de la Constitution).

Les ministres peuvent être mis en accusation devant la Haute-Cour de justice (*Staatsgerichtshof*). Elle est composée d'un président choisi par le roi parmi les présidents des Cours supérieures du royaume, et de douze magistrats dont six désignés par le roi, et six par les Chambres, trois chacune. Il faut que la mise en accusation soit votée par les deux Chambres (art. 142 et suiv. de la Constitution).

128. Prusse. — En Allemagne, et particulièrement en Prusse, les esprits sont partagés entre deux écoles dont les principes s'appliquent à la politique comme au droit : *l'école philosophique* et *l'école historique*. La première tend à tout organiser dans la société d'après un type rationnel, et à ne conserver les vieilles institutions qu'en les transformant d'après une conception *à priori*. L'école philosophique demande une codification des lois, la suppression des coutumes et législations locales, et, en politique, une Constitution débarrassée des excroissances du passé, telle, en un mot, que le demande le développement de l'esprit humain au XIXe siècle.

L'école historique, au contraire, blâme ce radicalisme philosophique et révolutionnaire, qui veut tout faire par soubresaut, contrairement aux procédés de la nature : *Nihil natura facit per saltum*. Quand un arbre a besoin d'être redressé, on corrige sa direction on coupe ses branches, on le cultive avec plus de soin; s'il est chétif ou souffrant, on aide à son développement.

De même il faut, suivant l'école historique, laisser les institutions se développer en vertu de leur impulsion et d'après leur direction primitives.

En politique, les princes et la noblesse suivent l'école historique; ils sont en quelque sorte l'incarnation de la tradition. Mais l'école a aussi ses adeptes parmi les libéraux; ceux-ci se distinguent par une tendance plus ou moins prononcée à modifier les vieilles institutions pour les rajeunir et les fortifier.

129. Le roi de Prusse avait, pour exécuter la disposition de l'article 13 de la Constitution fédérale du 8 juin 1815, donné à ses sujets, par lettres patentes du 3 février 1847, une Constitution préparée sous les inspirations de l'école historique. Les deux Chambres étaient composées de membres pris dans les diètes provinciales, et elles n'avaient, en général, que voix consultative, sauf l'établissement de nouveaux impôts pour lequel elles avaient voix délibérative. C'était, en grande partie, la réalisation du principe de Sthal : « Au roi la puissance par la décision et aux Chambres l'influence par le conseil. »

Les lettres patentes de 1847 n'avaient pas donné satisfaction aux aspirations politiques qui s'étaient produites dans le pays depuis qu'en 1840 la Presse avait été affranchie. Aussi l'influence de la révolution française de Février y provoqua une agitation suivie d'insurrections. Une Constitution nouvelle fut promulguée puis retirée, et à la fin d'une période d'actions et de réactions, une Constitution du 31 janvier 1850 établit en Prusse le régime représentatif; c'est la Constitution qui est encore en vigueur, sauf les modifications apportées à la composition de la Chambre des seigneurs par l'ordonnance du 12 octobre 1854.

130. Le souverain partage la puissance législative avec deux Chambres : 1° la Chambre des seigneurs (*Herrenhaus*[1]) et la Chambre des députés (*Haus der Abgeordeneten*). D'après la Constitution de 1850, la Chambre des seigneurs se compo-

[1] Elle ne s'appelle *Chambre des seigneurs* que depuis 1855. On l'appelait auparavant *première Chambre*.

sait principalement des membres nommés par le roi. Les princes majeurs et les chefs des anciennes familles, relevant immédiatement de l'Empire, y siégeaient *si le roi les y invitait.* — Le roi nommait ensuite un certain nombre de membres à vie, sans que leur chiffre pût excéder le dixième des membres héréditaires. — La Chambre des seigneurs était, en outre, composée de 60 représentants élus par les 200 propriétaires les plus imposés de chaque province, et de 38 représentants nommés par les corps municipaux des grandes villes. Les universités envoyaient chacune un député à la Chambre des seigneurs.

La composition de la première Chambre a été modifiée par la loi du 7 mai 1853 qu'a complétée une ordonnance du 12 octobre 1854. Elle se compose actuellement : 1° des princes de la famille royale, à leur majorité; 2° des princes de Hohenzollern Hechingen et Sigmaringen; 3° des chefs des seize familles médiatisées reconnues par le traité de Vienne; 4° des membres des chapitres désignés par l'ordonnance du 3 février 1847 pour être représentés à la Chambre des Seigneurs; 5° des grands propriétaires nommés à vie par le roi sur la présentation des comtes possédant un fief ou des familles de grands propriétaires auxquelles ce droit a été conféré à titre héréditaire, ou enfin des familles possédant des propriétés autrefois fortifiées; 6° des membres nommés par le roi sur la présentation des Universités et des 38 principales villes; 7° des membres nommés à vie par le roi sans condition de présentation. — Les membres de la Chambre des seigneurs doivent être âgés de 30 ans; ils ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

131. La Chambre des députés compte 434 membres; ils sont élus pour trois ans et soumis à renouvellement intégral. La loi électorale du 30 mai 1849[1], modifiée le 27 juin 1860, offre une combinaison remarquable qui mérite d'être étudiée.

Tous les citoyens, domiciliés depuis six mois, d'après ce

[1] L'article 115 de la Constitution annonçait une loi électorale qui n'a pas encore été faite

système, sont électeurs à l'âge de 24 ans, s'ils jouissent de leurs droits civils et politiques. On peut dire que le suffrage universel est à la base de l'élection. Mais si tous les suffrages comptent, tous ne pèsent pas également. Comme l'élection est faite à deux degrés, la nomination des électeurs du deuxième degré donne lieu à une répartition qui assure à la fois la représentation des intérêts et celle du nombre. Supposons qu'une commune ou une section électorale ait à nommer 30 électeurs du deuxième degré, et qu'elle paie neuf mille marks de contribution. On divisera les électeurs en trois parties, et chaque tiers nommera dix électeurs du deuxième degré. Le premier tiers sera composé d'un petit nombre d'électeurs; il comprendra les plus imposés payant, par leurs cotes additionnées, trois mille marks. Les contribuables moyens, payant, par leur réunion, trois mille marks, formeront le deuxième tiers; enfin le troisième tiers sera formé par les autres contribuables et même par ceux qui ne sont pas imposés. Ce dernier tiers sera le plus nombreux puisqu'il comprendra tous les contribuables payant, par leurs petites cotes réunies, une somme de trois mille marks, et aussi les non-censitaires. — L'élément populaire n'est pas exclu, mais l'influence est proportionnelle plutôt à la fortune qu'au nombre.

Est éligible à la Chambre des députés, tout Prussien âgé de 30 ans, domicilié depuis un an et jouissant de ses droits. Il n'y a pas incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions publiques; les fonctionnaires peuvent être élus. Si le député est nommé à une fonction publique ou s'il reçoit de l'avancement, il ne peut plus siéger qu'en vertu d'une réélection. — Les députés sont nommés pour trois ans; ils reçoivent des frais de voyage et une indemnité de séjour. — Le Parlement se réunit tous les ans et vote le budget chaque année. — Le roi peut dissoudre l'une et l'autre des Chambres; la dissolution de l'une entraîne la prorogation de l'autre. — Elles partagent avec le roi l'initiative des lois. Dans l'intervalle des sessions, le roi peut, en cas d'urgence, pour la sécurité publique, faire des ordonnances qui ont provisoirement force de loi si elles ne sont pas contraires à la Constitution. Ces or-

donnances doivent, à la rentrée du Parlement, être soumises à l'approbation des Chambres.

Les projets de loi intéressant les finances doivent être d'abord présentés à la deuxième Chambre qui doit les accepter ou les refuser en entier.

Les ministres sont nommés et révoqués par le roi. Ils sont responsables, dit l'art. 44 de la Constitution. Mais quel est le sens de cette responsabilité? Est-ce la responsabilité parlementaire des ministres devant les Chambres ou la responsabilité des ministres devant le souverain qui les choisit? Par une lettre à ses ministres du 4 janvier 1882, le roi a revendiqué les droits de la couronne et la responsabilité des ministres envers le souverain. Cette lettre a été l'occasion d'un débat — d'ailleurs sans solution — à la séance du Landtag du 24 janvier suivant. — Tout acte du gouvernement doit porter le contreseing d'un ministre. Les ministres peuvent être accusés par une Chambre du crime d'infraction à la Constitution, de corruption ou de trahison. Le tribunal suprême décida sur la validité de cette accusation.

« Par cette Constitution, dit un magistrat prussien, la Prusse s'est définitivement placée au nombre des monarchies constitutionnelles. Le pouvoir absolu du souverain qui avait existé de fait, dans notre pays, depuis la guerre de Trente-Ans, a fini avec le 31 janvier 1850[1]. »

132. Autriche. — L'Autriche est, depuis une vingtaine d'années, entrée dans la voie des monarchies représentatives. Ses institutions, après avoir été, en 1849 et 1860, concédées par des patentes et ordonnances, sont aujourd'hui régies par les lois du 21 décembre 1867, du 2 avril et du 12 mai 1873.

Le *Conseil de l'Empire* (Reichsrath) se compose de deux Chambres. La *Chambre des seigneurs* (Herrenhaus) a des membres de droit et des membres nommés par l'empereur. Sont membres de droit : 1° les princes de la famille impériale, à leur majorité; 2° les chefs majeurs des familles nobles ayant de grandes propriétés foncières et auxquelles le droit héré-

[1] Grundriss der Geschichte der Verfassung des Preussischen Staats, von Silberschlag, *Stadt-und-Kreis-Richter*, p. 79.

ditaire a été concédé; 3° tous les archevêques et les évêques ayant rang de prince. Les membres à vie sont nommés par l'empereur parmi les personnes qui « ont rendu des services signalés à l'État, à l'Église, aux sciences et aux arts. » Leur nombre est illimité; en fait, il est d'environ 200. — En 1879, il y avait 13 princes de la famille impériale; 53 membres héréditaires; 10 archevêques; 7 évêques et 105 membres nommés à vie, en tout 188 membres. Le président et les vice-présidents sont nommés par l'empereur parmi les membres de la Chambre des seigneurs; les secrétaires seuls sont élus. — Le *quorum* exigé pour qu'elle délibère valablement est de 40 membres.

La *Chambre des députés* (Abgeordenetenhaus) a 353 membres, élus pour six ans et se renouvelant intégralement. Ils sont répartis entre les diverses parties de l'Autriche dans les proportions suivantes : Bohême, 92; grand-duché d'Autriche au-dessous de l'Enns, 37; grand-duché d'Autriche au-dessus de l'Enns, 17; duché de Salzbourg, 5; Styrie, 23; Carinthie, 9; Carniole, 10; Bukovine, 9; Moravie, 36; Silésie, 10; Tyrol, 18; Vorarlberg, 3; Istrie, 4; comte-principauté de Goer-Gradiska, 17; Trieste et son territoire, 4 (loi du 21 décembre 1867, art. 7).

Les 353 députés ne sortent pas d'une élection uniforme, ils représentent des intérêts variés et sont nommés par plusieurs catégories d'électeurs. 85 députés représentent la grande propriété foncière; 97 les villes; 21 les chambres de commerce et d'industrie; 131 les communes rurales, et 19 sont nommés par les électeurs réunis des villes et des chambres de commerce.

Dans la catégorie de la grande propriété, les conditions de l'électorat ne sont pas uniformes; elles varient suivant les provinces. Ainsi, en Dalmatie, les plus imposés jusqu'à un nombre déterminé forment le collège électoral. Dans les autres provinces, il se compose des grands propriétaires; mais la grande propriété qui, en moyenne, est celle qui paie 100 florins d'impôt, en certaines régions paie 200 florins, et, ailleurs, seulement 50.

Dans la catégorie des villes se trouvent les centres de population et d'industrie et aussi quelques petites communes qui ont autrefois reçu le droit à une représentation spéciale. Les électeurs qui votent dans la catégorie de ces villes ne peuvent pas voter dans une circonscription rurale du pays.

La qualité d'Autrichien est exigée pour être électeur dans la catégorie des Chambres de commerce, même pour la Chambre de Trieste. Cette disposition a été faite en vue d'exclure les étrangers et spécialement les Italiens.

Les députés des 131 circonscriptions rurales sont nommés par deux espèces d'électeurs, les uns qui votent directement et les autres indirectement ou par une élection à deux degrés. Sont électeurs directs des propriétaires fonciers qui ne paient pas assez d'impôts pour appartenir à la grande propriété, mais qui ont cependant, à cause de l'importance de leur position, reçu le droit de voter directement pour l'élection des députés. Votent indirectement : les électeurs inscrits sur les listes pour la nomination des conseils municipaux; ils nomment des électeurs du deuxième degré, à raison de 1 électeur par 500 habitants ou fraction de 500 habitants. Les électeurs du deuxième degré, avec les électeurs qui ont le droit de vote direct, forment le collège pour la nomination du député. Quant aux conditions pour l'inscription sur les listes servant aux élections municipales, elles varient, suivant les provinces, au moins en ce qui concerne le cens, entre un florin (2 fr. 59) et 10 florins (25 fr. 90). L'âge de l'électorat est fixé à 24 ans.

Est éligible toute personne du sexe masculin, âgée de 30 ans, citoyen autrichien depuis trois ans, électeur ou éligible à la Diète locale de son pays et électeur au *Reichsrath*.

Le pouvoir législatif appartient à l'Empereur et aux deux Chambres dont l'assentiment à la loi doit concourir avec la sanction impériale. En cas de désaccord, il y a rejet; mais il est des lois indispensables et dont le rejet rendrait tout gouvernement impossible; telles sont les lois de finances et la loi sur le contingent militaire. La Constitution d'Autriche résout cette difficulté en décidant que si les deux Chambres ne parviennent pas à s'entendre, même en nommant une commission

commune, le chiffre le plus faible sera tenu pour adopté.

Les interpellations individuelles ne sont pas admises; il faut qu'elles soient appuyées par dix membres à la Chambre des seigneurs et par quinze à la Chambre des députés.

Les pétitions, quand elles ne sont pas repoussées par l'ordre du jour pur et simple, sont renvoyées au ministre ou à une commission de la Chambre; elles peuvent aussi être l'occasion d'une proposition de loi qui suit le cours ordinaire des propositions émanant de l'initiative parlementaire.

133. Hongrie. — La Hongrie se compose des États situés au delà de la Leitha (Hongrie, Transylvanie, Croatie et Slavonie); elle est partie de l'empire Austro-Hongrois, mais ses affaires sont gouvernées par un ministère et un Parlement propres sous le même souverain que l'Autriche.

Son Parlement se compose aussi de deux Chambres, la Chambre haute ou *Chambre des magnats* et la *Chambre des députés*.

L'organisation de la Chambre des magnats est fort ancienne; elle remonte au commencement du XIIIe siècle et n'a, depuis son origine, été que peu modifiée. Sa composition est surtout aristocratique, car l'élément le plus nombreux est celui des princes, comtes et barons nommés par le roi et de leurs descendants directs. Siègent à ce titre : 18 princes, 380 comtes et 208 barons ; le chiffre n'étant pas limité, le roi pourrait y en appeler un plus grand nombre. Les archevêques, les évêques et 31 dignitaires ou chefs de communautés religieuses catholiques font partie de la Chambre des magnats avec les sept prélats de l'Église grecque. Les grands dignitaires de la couronne et les préfets ou gouverneurs des provinces, comtats ou villes libres complètent cette assemblée avec deux délégués nommés par la Diète d'Agram.

Outre que les grands fonctionnaires appartiennent à l'aristocratie, ils ne pourraient, vu leur petit nombre, être qu'un faible contrepoids à la représentation énorme de l'élément féodal. Les magnats sont actuellement environ 700; mais la plupart considèrent ce titre comme honorifique et beaucoup ne siègent pas. Environ 60 membres seulement prennent part aux tra-

vaux de cette assemblée. Elle partage l'initiative des lois avec le roi et la Chambre des députés.

La Chambre des députés se compose de 447 membres qui sont répartis de la manière suivante : Hongrie, 338; Transylvanie et ville de Fiume, 75; Croatie, 34.

Les 34 députés de Croatie sont élus par la diète d'Agram. Quant aux députés de Hongrie et de Transylvanie, ils sont nommés par un corps électoral dont la loi du 26 novembre 1874 détermine la composition. Est électeur tout citoyen majeur de 20 ans accomplis qui justifie d'un revenu annuel de 105 florins (262 francs 50). — Cette règle comporte quelques exceptions, soit par suite d'équivalents avec la condition du cens, soit par la dispense de tout cens qui est accordée aux professions libérales : les membres de l'Académie hongroise, les professeurs, les artistes académiques, les docteurs, les avocats, les notaires publics, les ingénieurs, les chirurgiens, les pharmaciens, les agriculteurs, les forestiers et mineurs diplômés, les prêtres et vicaires, les secrétaires communaux, les maîtres d'école et les professeurs diplômés des crèches. — On voit, par cette énumération, que l'adjonction des capacités a été faite largement.

Est éligible tout électeur âgé de 24 ans. — Il y a incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions publiques rétribuées; mais cette prohibition admet d'assez nombreuses exceptions. Sont exceptés les ministres, les sous-secrétaires d'État, les directeurs des établissements nationaux, les président, vice-présidents et membres du conseil de construction de la capitale; les membres du conseil de l'enseignement et de santé; les professeurs de l'Université de Buda-Pesth et du Polytechnicum. Une exception est faite aussi, par la loi hongroise comme par la nôtre, pour ceux qui reçoivent une mission temporaire; mais la mission temporaire peut durer une année, tandis que chez nous, la durée est limitée à six mois. La loi hongroise exige de plus — notre loi n'exige rien de semblable — que la mission temporaire soit autorisée par la Chambre (loi du 10 janvier 1875, sur les *incompatibilités*).

Les députés qui acceptent une fonction publique exceptée de l'incompatibilité, sont soumis à réélection. — Tout député reçoit

une indemnité fixe de 800 florins (2,000 fr.), plus une indemnité de 6 florins 25 kreutzers (13 fr. 10) par chaque jour de session.

Le vote pour l'élection des députés offre une particularité qui mérite d'être remarquée, car elle s'éloigne de nos usages. Au jour fixé pour le vote, les électeurs se réunissent à 8 heures du matin. S'il n'y a qu'un seul candidat, le président du bureau le déclare élu. S'il y en a plusieurs et que dix électeurs au moins demandent le vote, il y est procédé. Le vote est public et verbal et les suffrages sont consignés sur des registres spéciaux.

Les ministres sont pris dans le Parlement ou en dehors. Ils peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés. Le jugement est prononcé par une commission de 12 magnats.

134. Délégations[1]. — La Hongrie et l'Autriche ont des affaires communes par suite de leur réunion sous la même couronne, et surtout par suite de la réunion de fait qui, avant la division des gouvernements, avait créé des intérêts inséparables. Aussi après le compromis de 1867, beaucoup d'affaires sont demeurées communes et il a été pourvu à leur expédition par les délégations. L'Autriche et la Hongrie envoient chacune 60 délégués, dont 20 pour la Chambre haute et 40 pour la Chambre basse. Le Parlement commun se compose donc d'une Chambre de quarante membres et d'une autre de quatre-vingts. Les délégations peuvent, avec la sanction de l'Empereur et roi, légiférer sur les affaires communes. Quant à l'administration, elle est confiée à un ministère commun qui est composé de trois membres : Affaires étrangères, Guerre et Finances (lois des 21 décembre 1867 et 27 juin 1878).

Ces trois ministères correspondent aux trois espèces d'affaires

[1] Après un long conflit, l'accord entre les deux parties de l'Empire se fit, en 1867, sur la base du dualisme, avec deux parlements séparés pour les affaires de chacune des parties et une délégation pour les affaires communes. Une loi cisleithane du 16 juillet 1867 autorisa le *conseil de l'Empire* à désigner une commission de 15 membres qui s'entendit avec une députation de la diète hongroise. De l'accord qui s'établit entre ces délégués sortit le compromis consacré par la loi cisleithane du 24 décembre 1867 et par les lois hongroises 11, 14 et 15 de 1867.

communes : 1° Affaires étrangères. La représentation diplomatique à l'étranger est, pour les deux États, confiée aux mêmes agents. Les traités internationaux sont signés par le ministre commun des affaires étrangères, mais soumis à la ratification des deux parlements Hongrois et Autrichien. 2° Les affaires militaires. Chaque Parlement règle séparément ce qui concerne le contingent, le mode d'accomplissement du service militaire et ce qui concerne la répartition locale et l'entretien de l'armée. Les *Landwehr* ne sont pas au nombre des affaires militaires communes. 3° Les finances. Les délégations doivent voter le budget des dépenses communes et examiner les comptes relatifs à ces dépenses. Quant aux ressources destinées à payer les dépenses communes, elles sont fournies par chaque État et votées par les deux Parlements. Si les deux Parlements n'étaient pas d'accord sur la contribution, la proportion serait fixée, pour une année seulement, par l'empereur.

135. Empire d'Allemagne. — Après la guerre de 1866 contre l'Autriche, la Prusse, dès 1867, groupa dans une confédération les États qu'elle ne s'annexa pas de l'Allemagne du Nord; des conventions militaires lui rattachèrent les États du Sud. Quand éclata la guerre avec la France, l'armée allemande était donc tout entière placée sous l'hégémonie de la Prusse. L'Empire d'Allemagne que la Révolution avait tenté, mais sans succès, de rétablir en 1848, sortit de la campagne faite en commun contre l'ennemi héréditaire. L'adhésion de la Bavière, du Grand-duché de Bade, du Wurtemberg et de la Hesse dans le courant de novembre 1870 mirent fin à toutes les résistances, et l'Empire proclamé à Versailles, pendant le siège de Paris, fut définitivement constitué après la paix, le 16 avril 1871. L'Autriche a été laissée en dehors de l'Empire d'Allemagne; une loi du 9 juin 1871 y a incorporé les provinces annexées d'Alsace et Lorraine.

Les États confédérés de l'Empire Allemand envoient des députés au Parlement commun ou Diète impériale (*Reichstag*) composée de 397 membres, d'après la répartition suivante : Alsace-Lorraine, 15; Anhalt, 2; Bade, 14; Bavière, 48; Brême, 1; Brunswick, 3; Hesse (N.), 3; Hesse (S.), 6; Lübeck,

1; Lippe, 1; Mecklembourg-Schwerin, 6; Mecklembourg-Strelitz, 1; Oldembourg, 3; Prusse, 236; Reuss (branche aînée), 1; Reuss (branche cadette), 1; Saxe-Royale, 23; Saxe-Altembourg, 3; Saxe-Cobourg-Gotha, 2; Saxe-Meiningen, 2; Saxe-Weinar, 3; Schaumbourg-Lippe, 1; Schwarzbourg-Rudolstadt, 1; Schwarzbourg-Sonderhausen, 1; Waldeck, 1; Wurtemberg, 17 (loi du 25 juin 1873).

Les députés au *Reichstag* sont nommés par le suffrage universel direct, au scrutin uninominal, dans chacune des 397 circonscriptions. Sont électeurs, tous les citoyens allemands majeurs de 25 ans et domiciliés dans l'un des États représentés à la Diète impériale. La loi ne fixe pas la durée que doit avoir le domicile. Il suffit donc que l'électeur soit domicilié au moment où la liste électorale est dressée. La liste doit être faite un mois avant l'élection et il suffit, par conséquent, que l'établissement du domicile précède l'élection d'un mois. Sont éligibles, les électeurs domiciliés depuis une année, dans un des États confédérés (Loi du 21 mai 1869 et règlement électoral du 28 mai 1870. Loi du 25 juin 1873, qui déclare la loi électorale applicable à l'Alsace-Lorraine).

Les États confédérés sont aussi représentés dans le Conseil fédéral (*Bundesrath*), assemblée mixte qui tient de la Chambre haute et du Comité exécutif. Elle est Chambre haute, car son concours est nécessaire pour donner force de loi aux résolutions du Reichstag en matière législative; elle est comité exécutif, car elle est chargée de faire les règlements et instructions nécessaires à l'exécution des lois de l'Empire. La répartition au Conseil fédéral, entre les États, donne à la Prusse 17 voix; à la Bavière, 6 voix; à la Saxe-Royale, 4 voix; au Wurtemberg, 4 voix; au Grand-duché de Bade, 3 voix; au Meklembourg-Schwerin, 2 voix; aux autres États, 1 voix. Le nombre total des voix est de 58. — Par les 17 voix qui lui appartiennent et celles des petits États placés sous son influence, la Prusse a dans le Conseil fédéral une position prépondérante. Ce qui fortifie sa puissance dans les résolutions du Conseil, c'est le droit de *veto* appartenant à l'Empereur sur toutes les lois relatives aux impôts, à l'armée et à la marine.

Le Conseil fédéral est présidé, avec voix prépondérante, par le chancelier de l'Empire qui est nommé par l'Empereur. Le chancelier ne peut pas faire partie du Reichstag, mais il a le droit d'y prendre la parole comme membre du Conseil fédéral. Les décrets impériaux sont contresignés par le chancelier qui en est responsable. Il peut déléguer le contre-seing à des suppléants (Loi du 17 mars 1878).

L'Empereur convoque, ouvre, proroge et dissout le *Reichstag*. La dissolution ne peut cependant résulter que d'une décision prise par le Conseil fédéral d'accord avec l'Empereur. Cette disposition ressemble à celle de la Constitution française, qui ne permet au président de la République de dissoudre la Chambre des députés que de l'avis conforme du Sénat[1]. Après la dissolution, la nouvelle assemblée doit être réunie dans les 90 jours. La réunion des collèges doit être faite dans les 60 jours (art. 24 et 25 de la Constit. de l'Empire). — L'Empereur promulgue et publie les lois de l'Empire et veille à leur exécution. L'Empereur nomme et révoque les employés de l'Empire; il nomme spécialement les officiers de la marine et les officiers supérieurs de l'armée de terre. L'ensemble des forces de terre de l'Empire constitue une seule armée sous les ordres de l'Empereur, non-seulement en temps de guerre, mais même en temps de paix. — Un décret impérial peut mettre en état de siège toute partie du territoire de la Confédération où la sûreté publique serait menacée.

Le Reichstag, le Bundesrath et l'Empereur sont chargés d'un certain nombre de matières communes qui, sauf quelques exceptions, ont été placées en dehors du gouvernement de chaque État. Comme elles intéressent la grande patrie, il a fallu, pour leur donner une impulsion vigoureuse, les affranchir du particularisme et de la multiplicité des directions. On est ainsi arrivé

[1] Il y a entre les deux lois cette différence que, d'après la Constitution française, l'initiative de la dissolution n'appartient qu'au Président de la République, tandis qu'en Allemagne elle peut être prise par le Conseil fédéral. En France, le Sénat n'est appelé qu'à donner un avis sur la demande du Chef de l'État; en Allemagne, le Conseil fédéral qui est un comité exécutif peut proposer la dissolution à l'agrément de l'Empereur.

à créer l'unité puissante sans anéantir les gouvernements divers, qui répondent à la variété des mœurs et des traditions. Sont considérées comme matières communes :

1° Tout ce qui concerne l'indigénat, le droit de bourgeoisie, les passeports et la police des étrangers. Par exception, en Bavière, l'indigénat est régi par la loi du pays.

2° La législation des douanes, du commerce et des impôts dont le produit est applicable aux besoins de l'Empire;

3° Le système des mesures, monnaies et poids et la fixation des principes sur l'émission de la monnaie de papier;

4° Les prescriptions générales sur les banques;

5° Les brevets d'invention;

6° La protection de la propriété des œuvres de l'esprit;

7° L'organisation d'une protection commune du commerce allemand à l'étranger, de la navigation et du pavillon allemand sur mer, et la constitution d'une représentation consulaire nommée par l'Empereur et rétribuée sur le budget de l'Empire;

8° Les chemins de fer et les voies de communication par terre et par eau établis dans l'intérêt de la défense de la patrie et du commerce général. — Les chemins de fer de la Bavière ne sont chose commune qu'au point de vue militaire et non au point de vue des intérêts commerciaux;

9° La navigation et le flottage sur les cours d'eau qui traversent ou bordent plusieurs États, le régime des eaux et les taxes à percevoir;

10° Les postes et télégraphes. L'Empereur nomme les employés supérieurs et chaque gouvernement nomme les employés inférieurs; la Bavière et le Wurtemberg ont conservé la nomination des employés de tout grade;

11° L'exécution des décisions en matière civile et l'exécution des réquisitions;

12° Les conditions auxquelles foi est due aux actes authentiques;

13° L'ensemble du droit civil, du droit pénal et de la procédure, le droit commercial et le droit applicable au change;

14° L'organisation militaire de l'Empire et la marine militaire.

Nous avons dit plus haut que l'Empereur nommait tous les officiers et employés de la marine et les officiers supérieurs de l'armée de terre. Les officiers supérieurs à la nomination de l'Empereur sont ceux qui commandent les contingents fournis par les États et les commandants de place. Les autres officiers sont nommés par les princes ou Sénats des États, à moins de convention expresse qui attribue toutes les nominations à l'Empereur;

15° Les règlements en ce qui concerne l'exercice de la médecine et de l'art vétérinaire;

16° Les prescriptions sur la presse et le droit d'association (Constitution de l'Empire du 16 avril 1871).

C'est en vertu de la disposition qui met au nombre des matières communes les lois sur les associations qu'a été faite la loi du 21 octobre 1878 plusieurs fois prorogée sur les associations et publications ayant des aspirations socialistes, démocratiques ou communistes.

CHAPITRE VINGT-TROISIÈME (SUITE).

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ.

Sommaire.

136. Suisse. — Cantons. — Pouvoir central.
137. — Diversités des législations cantonales.
138. — Division des cantons.
139. — Démocratie pure.
140. — Démocraties représentatives. — Démocratie fédérative.
141. — Organisation du pouvoir central. — *Referendum*. — Révision.
142. Amérique. — États-Unis du Nord. — Constitutions.
143. — Amendements.
144. — États.
145. — Pouvoir fédéral. — Attributions.
146. — Pouvoir fédéral. — Organisation.
147. — Réunion du Congrès.
148. — Président de la République. — Élections.
149. — Président. — Attributions.
150. — Suite.
151. — Sénat. Haute-Cour de justice.
152. — Révision de la Constitution.
153. Amérique centrale et méridionale.
154. Suite. — Mexique.
155. Suite. — Nouvelle-Grenade.
156. Suite. — Etat libre d'Orange.
157. Suite. — Pérou.
158. Russie.
159. — Centralisation.
160. — Autocratie.
161. — Sénat et conseil de l'Empire.
162. — Sénat.
163. — Conseil de l'Empire.
164. — Suite. Chancellerie.
165. — Ministres.
166. — Religion.
167. — Saint-Synode.

168. Turquie.
169. — Tentative de régime représentatif. — États détachés de la Turquie.
170. Serbie.
171. Grèce.
172. Suite. — Constitution des 16-28 novembre 1864.
173. Suite. — Conditions exigées pour entrer au Parlement.

166. Suisse. — La Suisse fut, à l'origine, une fédération républicaine de cantons. Peu à peu, l'autonomie des petits États dont elle se composait s'est affaiblie et, au milieu des plus vives résistances, elle est devenue une république fédérative avec un pouvoir central investi d'attributions importantes. Chose digne de remarque! à l'inverse de ce qui s'est passé chez plusieurs autres peuples, les institutions locales ont été, en Suisse, défendues par le parti aristocratique, tandis que le parti démocratique tendait à fortifier le pouvoir central. Écrasés par les oligarchies cantonales, trop à l'étroit dans la vie publique de leurs petits États, les chefs du parti populaire ont cherché à créer une force centrale qui dominât les autorités locales et, par ce moyen, à élargir la sphère de leur ambition. Quand elles sentirent leur défaite prochaine, les oligarchies cantonales tentèrent d'organiser la résistance, et tel fut le sens et la cause de la guerre civile connue sous le nom de *Sonderbund,* c'est-à-dire de la *fédération séparée.* La résistance, qui s'était développée principalement dans les cantons catholiques où la cause aristocratique se fortifiait de l'esprit religieux, avait déjà été vaincue, lorsque le contre-coup de la révolution de Février se fit sentir en Suisse. Cette influence assura le triomphe du parti démocratique dans ce pays, et du mouvement qu'elle y provoqua, sortit la Constitution du 12 septembre 1848, qui fit une république fédérative de cette fédération de cantons.

Le parti de la centralisation n'a pas cessé de faire des progrès, et l'autonomie cantonale a été considérablement réduite par la Constitution fédérale du 29 mai 1874 qui a beaucoup développé les affaires communes. A la place des contingents d'organisation, de costume et d'instruction différents que fournissent les cantons, la Constitution nouvelle a créé une armée fédérale. Elle a prescrit l'uniformité de législation sur l'état

civil, sur la capacité civile, sur le mariage, sur le commerce, sur la faillite, sur la propriété artistique et littéraire, sur les diplômes des professions libérales. Elle a fait rentrer dans les matières communes la législation des chemins de fer, la police de la pêche, de la chasse, le travail des enfants dans les manufactures, les maisons de jeu et loteries, les forêts, les endiguements et autres travaux publics. En augmentant les affaires communes, la Constitution a aussi développé les dépenses à la charge de la confédération et, pour y faire face, elle lui a créé des ressources nouvelles. Les douanes, les péages, les postes et télégraphes ne partagent pas leurs produits entre les cantons; ils profitent à la confédération.

137. Il s'en faut de beaucoup, malgré cette extension du pouvoir fédéral, que la vie cantonale soit éteinte, et que la variété des institutions ait fait place à des institutions uniformes. La centralisation, telle que nous l'avons organisée, est bien éloignée de la centralisation que la Constitution helvétique a établie. Il y a un droit public général pour la Suisse entière, des droits absolus proclamés pour tous les citoyens, des libertés nombreuses reconnues, et cependant chaque canton peut donner à ces droits et à ces libertés des limites spéciales. Le pouvoir des autorités locales ne va pas jusqu'à la suppression des droits et des libertés proclamés par la Constitution fédérale; mais les autorités cantonales peuvent, dans une mesure assez large, réglementer et restreindre l'exercice du droit individuel. En somme, d'après l'article 3 de la Constitution, les cantons sont souverains, en tant que leur autorité n'est pas limitée par le pouvoir fédéral.

Quant à l'organisation des magistratures ou administrations locales, les cantons présentent une grande diversité. La loi électorale n'est pas la même partout : ici le suffrage universel, là quelques restrictions; dans quelques États, l'incompatibilité des fonctions salariées avec l'exercice des pouvoirs politiques; dans d'autres, au contraire, le cumul autorisé; sur quelques points, des conseils délibérants très nombreux, et sur quelques autres des assemblées très restreintes; partout une variété d'institutions qui déroute les voyageurs français habitués à

trouver dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général.

138. Les vingt-deux cantons suisses forment en réalité vingt-cinq États par suite de la subdivision de Bâle, d'Unterwalden et d'Appenzel en deux parties, ayant chacune son administration propre. Si l'on voulait établir, entre ces vingt-cinq États, une classification au point de vue constitutionnel, deux divisions devraient être faites : 1° six démocraties pures[1]; 2° dix-neuf démocraties représentatives[2].

139. Dans les cantons soumis au régime de la démocratie pure, le peuple est censé exercer directement le pouvoir souverain. Il se rassemble, une fois par an, dans une réunion appelée *Landsgemeinde*, pour recevoir les comptes de l'État, nommer les principaux magistrats, et sanctionner les lois cantonales, ainsi que les traités conclus avec les autres cantons. Les magistrats, qu'ils nomment, ont à leur tête un président appelé *Landamann*[3].

Une autorité qui s'exerce au sein de ces tumultueuses assemblées, ne peut pas apporter dans les affaires publiques, une

[1] Uri, Haut-Unterwalden, Bas-Unterwalden, Glaris et les deux Appenzel.

[2] Schwyz, Zug, Saint-Gall, Lucerne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Zurich, Berne, Fribourg, Soleure, Schaffouse, Thurgovie, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Genève et Neufchâtel.

[3] La Constitution d'Appenzel (Rhodes extérieures), du 15 octobre 1876, article 27, définit ainsi la *Landsgemeinde* : « La *Landsgemeinde* est l'assemblée générale des habitants du pays qui sont électeurs; comme telle, elle représente le pouvoir souverain du canton. L'assistance et la participation à l'assemblée jusqu'à la fin de ses travaux, constitue une obligation civique (*Bürgerpflicht*). — La *Landsgemeinde* se réunit tous les ans en session ordinaire, le dernier dimanche d'avril, à Trogen et à Hundwill alternativement. — Il y a lieu à sessions extraordinaires, lorsque le conseil cantonal le juge nécessaire, ou que la demande en est faite par un nombre d'électeurs au moins égal au nombre des membres du conseil.

La *Landsgemeinde* élit les fonctionnaires suivants : 1° les sept membres du conseil gouvernemental (*Regieringsrath*) et, parmi eux, à son choix, le *Landamann*; 2° les onze membres du tribunal supérieur (*Obergericht*) et, parmi eux, le président de ce tribunal. — La fonction de *Landamann* ne peut pas être confiée plus de trois années consécutives au même membre du conseil gouvernemental. — La *Landsgemeinde* élit aussi l'huissier cantonal (*Landweibel*). — Le conseil cantonal a le droit de faire des propositions à la *Land-*

grande fermeté ni un grand esprit de suite. Le véritable contrôle réside dans un Conseil placé à côté du président cantonal et qui s'appelle partout *Kantonsrath*. Dans les six cantons à démocratie pure, ces conseils se composent de membres nommés dans les assemblées de paroisse, mais leur nombre varie suivant la population. L'initiative des lois appartient au *Kantonsrath* qui veille aussi à leur exécution[1].

140. Dans les dix-neuf démocraties représentatives, le pouvoir législatif appartient à un *grand Conseil* élu par le suffrage universel, et le pouvoir exécutif à un *Conseil d'État* qui est nommé par le grand Conseil. Cette règle souffre une exception. A Genève, en effet, le Conseil d'État est nommé par le peuple assemblé dans un seul collège appelé *Conseil général*. Les attributions du Conseil d'État ne sont pas les mêmes dans tous les cantons, mais partout il nomme les membres des tribunaux. Une disposition, commune à tous les cantons, porte que les changements à la Constitution doivent être soumis à la ratification du peuple; il y a même des cantons où la ratification populaire est exigée pour toutes les lois, constitutionnelles ou non[2].

sgemeinde; ce droit appartient également à tout groupe d'électeurs en nombre au moins égal à celui des membres du conseil cantonal. — Le conseil cantonal doit présenter à la *Landsgemeinde* les projets qui émanent de son initiative et ceux qui émanent de l'initiative populaire, en les accompagnant de son avis et en exposant les motifs de leurs auteurs. — Toute discussion est interdite dans la *Landsgemeinde*. — La direction des délibérations appartient au *Landamann* ou à son suppléant, en cas d'empêchement. — La constatation de l'existence d'une majorité est laissée à l'appréciation de celui qui dirige la délibération. Dans les cas douteux, ce dernier s'adjoint des membres du conseil gouvernemental et, si cela est nécessaire, des membres du conseil cantonal, en nombre suffisant. »

[1] Sur les attributions de *Kantonsrath*, voir l'article 28 de la Constitution d'Appenzell (Rhodes extérieures) : « Les attributions sont les suivantes : 1° préparer les projets de loi; 2° examiner tous projets à soumettre à la *Landsgemeinde* et à donner son avis sur ces projets; 3° rendre des ordonnances pour l'exécution des dispositions constitutionnelles et législatives, etc., etc., etc. »

[2] Lucerne et Saint-Gall. Voir surtout la Constitution du canton des Grisons, en date du 23 mai 1880, articles 2 et 3. *Annuaire* de la Société de lég. comp., 1881, p. 475.

Le canton des Grisons (Constit. du 23 mai 1880) a un *grand Conseil,* composé de membres nommés par les électeurs, en nombre fixé par la loi électorale et suivant la répartition entre les cercles. Ce grand Conseil exerce le pouvoir législatif, choisit les fonctionnaires publics et nomme : 1° un *petit Conseil* de trois membres titulaires et de trois suppléants; 2° *une Commission de neuf membres.* Le petit Conseil est le pouvoir exécutif dans le canton; il veille à l'exécution des lois et au maintien de l'ordre. Le petit Conseil et la Commission réunis préparent les projets à soumettre au grand Conseil.

141. Le pouvoir central de la République helvétique se compose d'une assemblée fédérale qui est divisée en deux sections : 1° le Conseil national; 2° le Conseil des États. Les membres du *Conseil national* sont élus à raison d'un député par 20,000 habitants ou fraction de 10,000. Tout demi-canton nomme au moins un député et chaque canton, suivant sa population, un nombre de députés qui est plus ou moins élevé suivant le chiffre de la population, entre 1 et 5. Le total des députés nommés par les 48 arrondissements électoraux est aujourd'hui de 135 qui se répartissent ainsi entre les cantons :

Appenzel (Rhodes ext.)	2
Appenzel (Rhodes int.)	1
Argovie	10
Bâle (ville)	2
Bâle (campagne)	3
Berne	25
Fribourg	6
Saint-Gall	10
Genève	4
Glaris	2
Grisons	5
Lucerne	7
Neufchâtel	5
Schaffouse	2
Schwytz	2
Soleure	4
A reporter	90

Report.	90
Tessin.	6
Thurgovie.	5
Unterwalden (Haut).	1
Unterwalden (Bas).	1
Uri.	1
Valais.	5
Vaud.	11
Zug.	1
Zurich.	14
Total.	135

(Constitution, art. 73 et loi du 20 juillet 1872).

Le droit de vote appartient à tout citoyen suisse, âgé de 20 ans révolus et qui n'est point exclu, par la législation du canton où il a son domicile, des droits de citoyen actif. Ainsi la qualité d'électeur peut varier de canton à canton; mais un article de la Constitution fédérale permet de régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit (art. 43 et 74 de la Constitution). C'est ce qui a été fait pour les votes fédéraux, par la loi du 28 mars 1877, de sorte que la diversité n'existe que pour les votes d'un caractère cantonal. Encore les législations cantonales sont-elles astreintes à l'observation de certaines règles générales.

Sont éligibles tous les citoyens suisses ayant le droit de voter. Les Suisses sont donc électeurs et éligibles au Conseil national après qu'ils ont atteint l'âge de 20 ans, et c'est avec raison qu'on n'a pas jugé utile de limiter l'âge de l'éligibilité, le discernement des électeurs suffisant pour établir de fait la limitation qui n'est pas écrite dans la loi. Les membres du Conseil national sont nommés pour trois ans et soumis à renouvellement intégral. Ils reçoivent une indemnité de 20 francs par jour de session et les frais de voyage qui sont payés par la Caisse fédérale.

L'indemnité des membres du Conseil des États est, au contraire, payée par chaque canton : car, chaque canton, quelle que soit sa population, nomme deux délégués au Conseil des États. L'assemblée se compose de 44 membres. Dans les can-

tons divisés, chaque demi-canton élit un des délégués. Le mode de nomination et la durée du mandat ne sont pas les mêmes dans toutes les parties de la Suisse. Certains cantons renouvellent, tous les ans, les pouvoirs pour le Conseil des États; d'autres nomment pour trois ans. Ici, la nomination est faite par les assemblées cantonales, et c'est une élection à deux degrés qui décide du choix. Ailleurs, l'élection est directe et les citoyens votent tantôt au scrutin, tantôt par mains levées dans la *Landsgemeinde*. Chacun des Conseils vérifie les pouvoirs de ses membres et nomme son bureau.

Les deux assemblées se réunissent, chaque année, en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement. La session ordinaire se divise en deux parties, l'une qui commence le premier lundi de juin et l'autre qui commence le premier lundi de décembre. C'est dans celle-ci que le budget est discuté et voté. Aucune des deux assemblées ne peut se dissoudre ou se proroger sans le consentement de l'autre. Indépendamment de la session ordinaire, le Parlement peut être convoqué en session extraordinaire par le Conseil fédéral.

En parlant des matières qui sont considérées comme étant communes, nous avons indiqué la compétence et les attributions des Conseils. C'est sur ces matières qu'ils ont le pouvoir de légiférer. Comment peuvent-ils être appelés à voter une loi? Ils peuvent d'abord être saisis par une proposition du Conseil fédéral. Ils le sont, en outre, régulièrement, soit par l'initiative de leurs membres, soit par le rapport d'une commission, soit même par une pétition. Nous ferons remarquer, sur ce dernier point, une différence entre notre droit constitutionnel et celui de la Suisse. Chez nous, une pétition peut certainement inspirer à un membre du Parlement l'idée de prendre l'initiative d'une loi; mais la pétition elle-même ne peut avoir pour résultat positif, lorsqu'elle n'est pas rejetée, que de faire ordonner, avec ou sans recommandation, le renvoi au ministre de la réclamation du pétitionnaire.

Les lois votées par les deux Conseils sont exécutoires après un délai de 90 jours. Pendant ce délai, les citoyens ont le droit de demander qu'elles soient soumises au vote direct du peuple.

Une mesure aussi grave doit naturellement être entourée de conditions qui la rendent rare[1]. Il faut que le *referendum* soit demandé par 30,000 citoyens, ou par huit cantons. La demande des 30,000 citoyens doit être signée par les demandeurs, et leur capacité civile est attestée par l'autorité de la commune où ils ont leur domicile. Quant aux cantons, la demande doit être faite par le Parlement cantonal de chacun des huit cantons. Le Conseil fédéral est chargé de faire exécuter le vote général demandé par le nombre réglementaire de citoyens ou de cantons. Si la majorité des votants accepte la loi, elle doit être promulguée; si elle est contraire, on considère comme non avenue la loi votée par le Parlement fédéral.

Il est évident que le délai de 90 jours ne saurait pas être applicable à toutes les lois et qu'il serait inconciliable avec toute proposition qui aurait un caractère urgent. Aussi la Constitution donne-t-elle aux Conseils le pouvoir de décider que la loi est urgente et cette déclaration rend la loi immédiatement exécutoire.

La révision de la Constitution est entourée de garanties et de précautions particulières. L'initiative peut être prise par les citoyens ou par les Conseils. Quant aux citoyens, il faut que la révision soit demandée par 50,000 électeurs pour être prise en considération. Si on parvient à réunir un nombre suffisant de signatures, la révision est soumise au vote populaire. Si la majorité des citoyens suisses se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils sont dissous, soumis à réélection et le nouveau Parlement prépare la révision sur laquelle le peuple et les cantons seront définitivement appelés à voter (art. 120 de la Constitution fédérale). Il était difficile de charger la faculté de révision d'obstacles plus pesants, et certes il faut qu'une révision soit jugée bien nécessaire pour qu'on réunisse trois fois de suite les électeurs de toute la Confédération Helvétique.

[1] « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens ou huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et n'ont pas un caractère d'urgence » (art. 1er de la loi du 17 juin 1874).

La révision est plus simple si elle est demandée par l'assemblée fédérale après accord des deux Conseils. Le projet est alors soumis à l'approbation du peuple et des cantons.

Si les deux Conseils n'étaient point d'accord, la demande par l'un d'eux équivaudrait à la réquisition par 50,000 citoyens; on appellerait le peuple à voter sur l'opportunité de la révision, les deux Conseils seraient ensuite dissous et un nouveau Parlement, élu sur la question de révision, préparerait le projet à soumettre aux peuples et aux cantons. En d'autres termes, on procéderait comme dans le premier cas, sauf que la demande par un des Conseils équivaudrait à la réquisition par 50,000 citoyens.

Le *Conseil fédéral* est le pouvoir exécutif de la Confédération; il se compose de sept membres, élus par l'Assemblée fédérale pour trois ans. Tous les membres éligibles aux Conseils sont éligibles au Conseil fédéral; mais il ne peut y avoir plus d'un membre appartenant au même canton. Les parents ou alliés en ligne directe et les collatéraux jusqu'au degré de cousins-germains inclusivement, ne peuvent pas siéger en même temps au Conseil fédéral. Les membres du Conseil fédéral sont renouvelés intégralement à chaque réélection du Conseil national. Si une vacance se produit avant les élections, il y est pourvu à la première réunion de l'Assemblée fédérale et le membre nommé n'a de pouvoirs que pour le temps qui restait à courir jusqu'à l'expiration des pouvoirs du membre décédé ou démissionnaire.

Le siège du Conseil, de ses départements et de ses chancelleries est à Berne. Chacun des membres, même le président, dirige un département ministériel. Il y a autant de départements ministériels que de membres : 1° politique; 2° intérieur; 3° justice et police; 4° affaires militaires; 5° finances et péages; 6° commerce et agriculture; 7° postes et chemins de fer.

Le président de la Confédération ouvre toutes les pièces adressées au Conseil fédéral et en fait la répartition, suivant leur compétence respective, entre les départements ministériels.

Le chancelier ou secrétaire général est également élu pour trois ans par l'Assemblée fédérale. L'assemblée nomme, aussi

pour trois ans le substitut du chancelier qui le remplace, en cas d'empêchement, par l'archiviste et le registrateur de la Confédération. Le chancelier assiste aux séances du Conseil fédéral; il est adjoint au chef du département de l'intérieur. Le chancelier est chargé de l'édition et de la publication des lois fédérales, des ordonnances et arrêtés des autorités fédérales.

142. États-Unis de l'Amérique du Nord. — Les treize colonies de l'Angleterre ayant revendiqué contre leur métropole le droit de voter les impôts, elles se trouvèrent, par leur séparation, constituées en États souverains. Leurs délégués signèrent, le 4 juillet 1776, l'*acte d'indépendance,* et, l'année suivante, furent arrêtés les *articles de la Confédération.* C'était une véritable alliance entre des États souverains dont chacun gardait son indépendance; à partir de ce moment ils s'appelèrent : *les États-Unis.* Pendant dix années (1777-1787), ces articles furent la loi unique qu'on observa sous l'action bienveillante et respectée de Washington. Après la guerre, le fondateur de l'Union américaine rendit ses comptes et rentra dans la vie privée, soit qu'il lui parût utile de donner à tous l'exemple du désintéressement, soit qu'il jugeât indispensable de former, en les appelant à l'exercice du pouvoir, des hommes capables de gouverner la république. La retraite de Washington jeta un grand trouble dans les esprits et l'Union fut menacée. Alexandre Hamilton, l'ami et l'inspirateur de Washington, proposa de réformer l'organisation fédérale et fut assez heureux pour mener à bonne fin cette patriotique entreprise. De ces travaux sortit la Constitution du 17 septembre 1787, adoptée par le peuple en 1788 et mise à exécution le 4 mars 1789. — Elle se compose de sept articles dont chacun est divisé en plusieurs sections. Les articles furent suivis d'amendements où les principes et les droits des citoyens sont établis dans une forme générale. Les amendements qui furent ajoutés après coup à la Constitution ressemblent aux *Déclarations de droits* qui ont servi ou servent de préambule à tant d'autres Constitutions.

143. On ne trouve cependant pas dans les amendements annexés à la Constitution américaine une proclamation philoso-

phique et *à priori* des droits de l'homme et du citoyen. Les articles des amendements sont plutôt des recommandations ou défenses au législateur de prendre certaines dispositions : « Le Congrès, dit l'article 1er des amendements, ne pourra faire aucune loi relative à l'établissement d'une religion ou pour en prohiber une; il ne pourra point non plus restreindre la liberté de la parole et de la presse, ou attaquer le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour obtenir le redressement de ses griefs. »

144. Les États qui font partie de la Confédération conservent leur indépendance et leur autonomie. Le pouvoir fédéral n'a de pouvoirs que sur les matières qui lui sont attribuées par une disposition formelle. Ce principe est écrit dans l'article 10 des amendements : « Les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la Constitution sont réservés aux États respectifs ou au peuple. » Ce principe est antérieur à la Constitution car on le trouve consacré dans l'article 2 des *articles de confédération et d'union perpétuelle* de 1777. « Chacun des États garde sa souveraineté, sa liberté, son indépendance ainsi que tout pouvoir, toute juridiction, tout droit, non expressément délégués aux États, en Congrès assemblé. » — Le pouvoir fédéral n'a une pleine autorité que sur l'état où se trouve le siège du gouvernement et aussi sur les territoires qui, en attendant leur érection en États indépendants, sont soumis directement au Congrès.

145. Les matières attribuées au pouvoir fédéral sont énumérées dans la section VIII de l'article 1er : « Le Congrès aura le pouvoir : d'établir et faire percevoir les taxes, droits, impôts et excises; payer les dettes et pourvoir à la défense et à l'aisance générale des États-Unis; mais il y aura uniformité de droits, impôts et excises pour tous les États-Unis; de faire des emprunts sur le crédit des États-Unis; de régler le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus indiennes, d'établir des règles uniformes pour la naturalisation et des lois uniformes dans tous les États-Unis, en matière de banqueroute; de battre monnaie, d'en fixer la valeur

ainsi que celle des monnaies étrangères, et de fixer l'étalon des poids et mesures; d'assurer la punition des contrefaçons du papier public et de la monnaie courante des États-Unis; d'établir des bureaux et des routes de poste; d'encourager les progrès de la science et des arts utiles en assurant aux auteurs et inventeurs, pour des périodes limitées, le droit exclusif à leurs écrits et découvertes; d'établir des tribunaux subordonnés à la Cour suprême; de définir et punir les actes de piraterie et de crimes commis en haute mer, et les offenses au droit des gens; de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles et de régler le droit de prises sur terre et sur mer; de lever et entretenir une armée; de créer et entretenir une marine; de faire toutes les lois que pourra nécessiter la mise en exécution des pouvoirs ci-dessus énumérés. »

L'organisation des pouvoirs est à peu près la même dans tous les États de l'Union. Le pouvoir législatif y est confié à deux Chambres, le *Sénat* et la *Chambre des représentants;* le pouvoir exécutif y est exercé par un gouverneur. La durée des pouvoirs n'est pas la même pour les deux assemblées; ainsi à New-York, d'après la Constitution du 10 novembre 1821, les sénateurs sont nommés pour quatre ans, tandis que les représentants sont, tous les ans, soumis à réélection. La durée varie aussi d'État à État, car si la Chambre des représentants est nommée pour un an à New-York, il est d'autres États où ses pouvoirs durent deux années.

146. Le pouvoir fédéral est organisé sur le modèle de la Constitution des États. On y trouve les mêmes éléments, un Sénat, une Chambre des représentants et un président.

Le Sénat est composé de deux membres par État. Les États, quelle que soit leur population, quelle que soit leur richesse sont également représentés dans le Sénat qui pourrait être appelé, comme il l'est en Suisse, le Conseil des États. Les sénateurs de chaque État votent individuellement; ils peuvent ne pas émettre le même vote sur la même question.

Les représentants, au contraire, sont nommés par chaque État, en plus ou moins grand nombre, suivant la population et la Chambre se compose actuellement de 292 membres, à

raison de : un représentant par 130,000 habitants. Pour être éligible à la Chambre des représentants, il faut être âgé de 25 ans et, depuis sept ans, habitant des États-Unis. On n'est éligible au Sénat qu'à l'âge de 30 ans et qu'après neuf ans d'habitation. Quant à l'électorat, il faut distinguer entre les élections pour le Congrès et les élections pour les autorités locales. D'après la section IV, article 1er de la Constitution, le temps, le lieu et le mode de procéder aux élections pour la nomination des sénateurs et des représentants sont fixés par la législature de chaque État, « mais le Congrès peut par une loi changer les règlements ou en faire de nouveaux. » C'est ce qui a été fait pour les élections fédérales. Les conditions de cens et de couleur ont été supprimées et l'électorat appartient à tout citoyen, majeur de 21 ans, qui réside depuis cinq ans sur le territoire de l'Union.

Les sénateurs sont nommés, dans chaque État, par la législature. Ils sont élus pour six ans et soumis à renouvellement par tiers tous les deux ans.

147. Le Congrès se réunit une fois au moins chaque année. La réunion est fixée au premier lundi de novembre, à moins qu'un autre jour n'ait été fixé par une loi. — Les projets de loi peuvent prendre naissance dans l'une ou l'autre des Chambres indistinctement; mais il y a exception pour ceux qui établissent des impôts. « Tous les bills établissant des impôts doivent prendre naissance dans la Chambres des représentants; mais le Sénat peut y concourir par des amendements comme aux autres bills » (Art. 1er, section VIII de la Constitution).

148. Le président de la République et le vice-président sont nommés pour quatre années. Pour être éligible, il faut être âgé de 35 ans et habiter le territoire de l'Union depuis 14 ans. L'élection du président n'est pas, comme celle du Conseil fédéral suisse, confiée à l'assemblée fédérale. Elle est faite par des électeurs nommés *ad hoc* et qui, l'élection du président une fois faite, n'ont plus aucun pouvoir. Chaque État nomme autant d'électeurs présidentiels qu'il a de sénateurs et de représentants. Les électeurs ne se réunissent pas au même lieu pour remplir leur mandat. Ils votent dans leur État et les procès-verbaux des

différents États sont envoyés à Washington, pour y être dépouillés par le président du Sénat qui est chargé d'additionner les suffrages et de proclamer le résultat. Les auteurs de la Constitution ont voulu, en évitant la réunion de tous les électeurs présidentiels, les laisser dans leur milieu naturel, et assurer la liberté de leur vote. Mais il s'en faut de beaucoup que le but des constituants ait été atteint. On a évité les brigues qu'aurait produites la convocation des électeurs sur le même point, mais d'un autre côté la pression des commettants sur les électeurs présidentiels s'exerce avec une irrésistible intensité. Aussi chaque électeur reçoit un mandat impératif et on peut, avant le dépouillement, dire avec certitude quel sera le résultat de l'élection.

Si aucun des candidats n'obtient la majorité, la nomination du président est faite par la Chambre des représentants parmi les trois candidats qui ont obtenu le plus de voix. Pour le vice-président, la désignation serait faite par le Sénat. Le vice-président est de droit président du Sénat, et à cela se bornent ses fonctions pendant les quatre années, si le président ne meurt pas ou ne donne pas sa démission. En cas de vacance, le vice-président remplace le président, et le Sénat nomme son président.

149. Le président nomme les ministres, les ambassadeurs et quelques autres grands fonctionnaires, mais avec l'agrément du Sénat. Les ministres ne sont pas responsables devant les Chambres dont ils ne doivent pas faire partie. Le président n'est pas davantage responsable politiquement devant le Congrès. Comme il sort d'une élection spéciale et qu'il a par suite un droit propre, il n'est pas, en cas de dissentiment, obligé de se retirer, ni de sacrifier ses ministres. Il faudra, jusqu'à la fin des pouvoirs présidentiels, marcher en transigeant. Les Anglais mettent bien au-dessus de cette conception constitutionnelle la responsabilité ministérielle, qui permet de suivre tous les mouvements de l'opinion et dispense de supporter un long conflit de quatre années. Des publicistes vont plus loin et affirment que ce défaut est inhérent à la nomination du Chef de l'État par l'élection. Qu'un roi constitutionnel soit, par la

pratique, réduit à régner sans gouverner, cela se conçoit; il est désigné par la naissance pour représenter avec éclat la souveraineté de son pays. Sa mission semble consister surtout dans l'élévation du rang qui lui permet de personnifier dignement la nation. Mais un président est élu pour ses opinions et pour sa valeur politique. On ne peut donc pas le réduire à présider sans gouverner, car ce serait enlever toute portée à son élection.

150. Le président de la République est chargé de faire exécuter les lois; il ne participe pas à la puissance législative et son consentement n'est pas exigé pour que la loi soit complète. Il peut seulement, avant la promulgation, demander que le Congrès procède à une nouvelle délibération. C'est un *veto* suspensif que la Constitution lui donne. Il n'est que suspensif, car si le Congrès persiste dans la volonté qu'il a exprimée, la promulgation est obligatoire. Mais il faut que la loi frappée du *veto* obtienne, à la nouvelle délibération, les deux tiers des voix dans chacune des deux Chambres.

151. Le Sénat remplit les fonctions de Haute-Cour : « Le Sénat aura seul le pouvoir de juger les accusations intentées par la Chambre des représentants » (art. 1er, section III, art. 6). Le président de la République, les ministres et les fonctionnaires de l'ordre civil peuvent être accusés devant le Sénat pour haute trahison, de dilapidation du trésor public ou d'inconduite (art. 2, section IV). Le jugement du Sénat, en ce cas, n'aura d'autre effet que de priver l'accusé de la place qu'il occupe, de le déclarer incapable de posséder quelque office d'honneur, de confiance ou de profit que ce soit, dans les États-Unis; mais la partie convaincue pourra être mise en jugement, jugée et punie selon les lois ordinaires (art. 1er, section III, § 7)[1].

152. Les amendements à la Constitution sont soumis à des conditions qui en rendent l'adoption difficile. Il faut d'abord obtenir la majorité des deux tiers dans chacune des deux Chambres. On réunit ensuite une Convention dont la mission

[1] Le président reçoit un traitement de 50,000 dollars (250,000 fr.); le vice-président, 8,000 (40,000 fr.); les ministres, 10,000 (50,000 fr.).

unique est de prononcer sur la révision. Mais l'amendement n'est obligatoire que s'il a été ratifié par les législateurs des États aux trois quarts des voix.

153. Amérique centrale et méridionale. — Nous passerons rapidement sur les gouvernements éphémères et les fragiles Constitutions qui se succèdent dans les États du centre et du midi de l'Amérique. Dans ces États, l'ordre est si souvent troublé que la préoccupation de la sûreté y domine celle de la liberté.

154. Tous ces gouvernements sont représentatifs et, sous des formes diverses, reposent sur le principe de la volonté nationale. Quelques-uns sont fédératifs et de ce nombre la République Argentine et les États-Unis du Mexique.

Le Mexique est une République fédérative : *la République des États-Unis du Mexique.* Sa Constitution date du 12 février 1857; elle a été révisée le 6 novembre 1874, après avoir été amendée le 25 septembre 1873.

Les amendements de 1873 ne touchaient pas à la Constitution des pouvoirs publics, mais avaient pour objet des questions fondamentales : 1° La séparation complète de l'Église et de l'État. « Le Congrès ne pourra faire des lois établissant ou prohibant une religion. » Aucun établissement religieux ne pouvait acquérir des immeubles. Une exception seulement était faite en ce qui concerne les immeubles nécessaires à leur établissement (art. 27 de la Constitution). — Le mariage était déclaré n'être plus à l'avenir qu'un *contrat civil* et l'affirmation était substituée au serment.

Le pouvoir législatif est confié à deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat. — Le nombre des députés est fixé à raison de un par 40,000 habitants (il y en a aujourd'hui 331). Leur nomination est faite pour deux ans, et le renouvellement se fait intégralement. On nomme, en même temps, un suppléant électeur pour chaque siège. — L'élection est faite à deux degrés, à raison d'un électeur secondaire par 500 habitants (Lois électorales des 12 février 1857 et 15 décembre 1874).

Le Sénat se compose de 1° deux sénateurs par province; 2° deux sénateurs pour le district fédéral. L'élection se fait à

deux degrés : « La législature de chaque État déclarera élus les candidats qui ont obtenu la majorité absolue ou fera elle-même élection parmi ceux qui auront obtenu la majorité relative. » — Le Sénat est nommé pour quatre ans et renouvelable par moitié, tous les deux ans.

La Chambre des députés nomme les membres de la Cour suprême et les deux sénateurs du district fédéral. — Il nomme aussi les membres de la Cour des comptes et fait surveiller, par une commission d'inspection qu'il élit, l'exact accomplissement des fonctions de cette Cour.

Le Sénat ratifie les traités et examine les nominations des agents diplomatiques, des employés supérieurs des finances, des colonels et autres officiers supérieurs de l'armée ou de la flotte.

Le Président est élu pour quatre ans, et ne peut être réélu qu'après un intervalle de quatre ans. — En cas de vacance temporaire ou absolue, les fonctions de Président de la République jusqu'à ces dernières années passaient au président de la Cour suprême; mais, depuis 1882, les pouvoirs passent au président du Sénat.

La *Confédération Argentine* est régie par la Constitution du 25 septembre 1860 et par la loi électorale du 25 septembre 1873. — Les députés sont élus pour quatre ans, et leur nombre est fixé à raison de un par 20,000 habitants ou fraction de 10,000. Le Sénat est composé de deux membres par État, nommés par la législature de l'État, et de deux sénateurs pour la capitale. Pour être sénateur, il faut, entre autres conditions, avoir 30 ans et jouir d'un revenu de 2,000 *pesos* (le peso = 1 fr. 25). Les sénateurs sont nommés pour neuf ans; le vice-président de la République est, de droit, président du Sénat.

Le président de la République est élu pour six ans. Il doit appartenir à la religion catholique et, au moment d'entrer en fonctions, prêter serment en jurant : « Par Dieu, notre Seigneur, et par ses très saints Évangiles. » — Il est nommé par des électeurs spéciaux en nombre double du nombre des sénateurs et députés de chaque province. Ces électeurs doivent se

réunir au chef-lieu de leur province respective, quatre mois avant l'expiration des pouvoirs du président de la République en fonctions. Les procès-verbaux sont envoyés à la capitale et le dépouillement se fait au Sénat.

155. Les Constitutions des Républiques du centre et du midi ont, pour la plupart, beaucoup emprunté à la Constitution des États-Unis. Dans la *Nouvelle-Grenade*, par exemple, d'après la Constitution du 20 avril 1843, le pouvoir législatif était divisé en deux Chambres : Sénat et représentants. Mais, tandis qu'aux États-Unis les sénateurs sont nommés par les législatures des États, la Constitution de la Nouvelle-Grenade les fait nommer par une élection à deux degrés.

156. Le système des deux Chambres n'a pas prévalu dans toutes les Constitutions. Ainsi l'*État libre d'Orange* n'a, d'après la Constitution du 8 mai 1879, qu'une assemblée unique (*Volksraad*), nommée pour quatre ans et renouvelable par moitié tous les deux ans. L'assemblée doit, pour l'élection du président, recommander une ou plusieurs personnes aux suffrages des électeurs (art. 2). — Le président est assisté d'un conseil exécutif composé du *Landrost* de la capitale, du secrétaire du gouvernement et de trois membres nommés par le *Volksraad*. Il peut faire grâce de l'avis de la moitié du conseil exécutif.

157. Au *Pérou*, la Constitution du 28 avril 1867 avait établi le suffrage universel et une Chambre unique. Mais cette Constitution a été renversée et le pays est régi par la Constitution d'un esprit plus conservateur du 12 novembre 1860 remise en vigueur et modifiée par la loi du 23 décembre 1878.

Le système des deux Chambres a prévalu dans les États de Salvador (Constitution du 9 novembre 1872); Honduras (Constit. du 1er novembre 1880). Le Sénat est composé de 7 membres et l'Assemblée législative de 11 députés; Nicaragua (Constit. du 19 août 1858); Haïti (Constit. du 18 décembre 1879); Saint-Domingue (Constit. du 14 décembre 1865). Le pouvoir législatif de Saint-Domingue appartient à un *Conseil conservateur* de 12 membres et à un *Tribunat* de 15 membres. Le suffrage est restreint et à deux degrés. Au Chili, l'élection des sénateurs est faite par les mêmes électeurs qui nomment les députés

(Constit. du 25 mai 1833 modifiée par celle du 1er décembre 1874); Libéria (Constit. du 24 août 1847). Deux Chambres, 13 députés et 8 sénateurs. Enfin, au *Brésil* le système des deux Chambres a été établi avec la monarchie constitutionnelle par la Constitution du 25 mars 1824. Les députés sont nommés par le suffrage universel à raison de la population (Loi électorale du 9 juin 1881)[1], et chaque province nomme des sénateurs en nombre égal à la moitié de ses députés. Pour être élu sénateur, il faut, entre autres conditions, avoir trente ans et jouir d'un revenu d'environ 4,500 fr.

158. Russie. — Il n'y a pas en Russie d'autre pouvoir que celui du tsar, monarque absolu, autocrate qui ne connaît d'autre limite à son autorité que la modération de son caractère et la force des choses. Il a auprès de lui un *Conseil de l'Empire,* corps à la fois législatif, administratif et judiciaire, mais dont les délibérations sont purement consultatives.

159. La Russie est le pays de la centralisation administrative la plus intense qui soit dans les deux mondes. Les plus petites affaires se traitent dans les provinces avec l'autorisation des bureaux de Saint-Pétersbourg. Il semble cependant qu'à plusieurs égards, ce régime n'aurait pas dû pousser avec cette vigueur dans un pays où la capitale est située à une extrémité du territoire, et où la dissémination des habitants sur un énorme espace rendait les communications lentes et coûteuses. Mais ces conditions ont peut-être rendu la centralisation nécessaire; car, plus elles tendaient à séparer les parties du vaste empire et plus le pouvoir central a voulu rattacher les extrémités à la capitale; il a fallu combattre la tendance à la séparation par la création de liens multiples et solides. D'un autre côté, ces grands espaces informes et sans caractère ont favorisé la centralisation parce que les institutions locales ne peuvent se développer que dans les pays où chaque contrée a une physionomie propre, accentuée. « En France, dit M. Anatole Leroy-Beaulieu, la centralisation administrative a été surtout l'œuvre de l'histoire, l'œuvre de la politique, l'œuvre

[1] Le suffrage direct a été substitué au suffrage à deux degrés.

de la monarchie; en Russie, on pourrait dire que c'est avant tout l'œuvre de la nature et du sol même. Contrairement à toutes les apparences, ces immenses plaines de l'Europe orientale étaient faites pour la centralisation administrative, en même temps que pour l'unité politique. La Moskovie y était destinée par le défaut de limites nationales, le manque de frontières militaires ou de remparts naturels aussi bien que par le défaut de limites provinciales, le manque de murailles ou de cloisons intérieures. Les causes qui ont empêché sur le sol russe la formation ou la durée d'États indépendants, de principautés particulières, y ont entravé la formation d'individualités provinciales et étouffe les penchants autonomistes. En aucun pays, les existences régionales et la vie locale n'ont été, à ce point, dépourvues de tout cadre, de tout abri, de tout berceau naturel[1]. »

180. L'unité politique a pour expression la toute-puissance autocratique du tsar. C'est sa volonté qui décide tout; il n'y a auprès de lui que des corps consultatifs dont les avis ou délibérations ne sont pas obligatoires : « La centralisation et l'autocratie ont eu, en Russie, les mêmes raisons d'être; elles sont nées des mêmes conditions et on ne saurait dire laquelle des deux a produit ou enfanté l'autre. Toutes deux, unies intimement, ont rendu à la Russie de grands services, toutes deux les lui ont fait payer cher. Il est d'autres pays dont la tutelle administrative et le pouvoir absolu ont fondé l'indépendance ou la grandeur; il n'en est aucune peut-être qui leur doive la civilisation. Or, c'est ce premier des biens dont la Russie moderne est, en grande partie, redevable à la centralisation, en même temps qu'à l'autocratie. Sans la concentration de tous les pouvoirs, sans l'absence de toute liberté régionale, l'œuvre de Pierre le Grand eût été impossible; elle eût échoué devant les résistances locales. La centralisation a été le grand instrument de la réforme européenne. Grâce à elle, on peut dire que la Russie a été civilisée *administrativement*[2]. »

[1] *Les tsars et la Russie*, t. II, p. 5.
[2] *Id., ibid.*, p. 68.

Le Conseil est composé des plus hauts fonctionnaires, ou dignitaires de l'État; il est présidé par le premier ministre et les chefs des départements ministériels en font partie. Il est divisé en trois sections : la première s'occupe de législation; la seconde des affaires civiles et des cultes; la troisième de finances. — En dehors des membres répartis entre les sections, il en est d'autres qui ne siègent qu'aux assemblées générales ou *plenum*; ce sont les conseillers d'État hors sections de notre Conseil d'État.

164. Ce Conseil n'a pas répondu aux espérances de ceux qui l'avaient fondé. Composé de fonctionnaires en exercice ou d'anciens fonctionnaires, les uns désireux de rentrer dans le service actif, les autres incapables pour cause de maladie ou d'âge, il n'a montré ni indépendance, ni aptitude suffisante : « Quand on défalque les non-valeurs, on trouve que sur les soixante membres du Conseil, il ne reste qu'un personnel insuffisant, incapable, par le nombre comme par la situation de ses membres, de remplir le rôle de Chambre des députés ou de Chambre de contrôle. »

Au lieu de préparer des lois, le Conseil de l'Empire ne fait, le plus souvent, qu'enregistrer des décrets. La préparation dès lors importante, est confiée à des commissions spéciales semblables à celles qu'on appelle extra-parlementaires dans les pays à gouvernement représentatif. La *Chancellerie privée* de l'empereur a aussi l'autorité effective qui s'est retirée du Sénat et du Conseil de l'Empire. Cette chancellerie se divise en quatre sections. La première s'occupe des rapports des fonctionnaires avec l'empereur; la deuxième, depuis 1866, élabore les projets de lois qui lui sont communiqués par les ministres; elle doit surtout réviser la rédaction et corriger les contradictions entre les différentes parties du texte; la troisième s'occupe de la gendarmerie et de la police politique; la quatrième, a l'administration de certains établissements d'instruction et notamment des établissements fondés par l'impératrice Marie, femme de Paul Ier.

165. Les ministres ne forment pas un cabinet solidaire et homogène; chacun d'eux prend ses résolutions et agit sous

l'autorité de l'empereur. La solidarité créerait une force et une indépendance qui serait une limitation de l'autorité impériale. Le jour où cette réforme serait introduite, elle ne serait pas une conquête durable; car ce serait une victoire sur l'autocratie et l'empereur pourrait, à volonté, détruire ce qu'il aurait concédé. La solidarité et l'homogénéité n'auraient de chances de durée que si elle s'appuyait sur des institutions et sur une puissance autre que celle de l'empereur. Tant qu'elle dépendra de la volonté unique du souverain, elle pourra être retirée aussitôt que concédée.

166. Le tsar a réuni les deux *têtes de l'aigle;* il est le Chef du spirituel comme du temporel. La Russie se détacha de bonne heure du patriarcat de Constantinople et, tout en conservant les dogmes de la communion grecque, elle institua un patriarche spécial, indépendant de celui de Constantinople. Après le tsar, c'était le premier personnage de l'Empire; mais l'institution ne dura que peu de temps et le tsar se déclara patriarche de l'Église Russe.

167. Le *Saint-Synode* remplace le patriarche; il est effectivement à la tête de l'Église; il ne peut pas innover en matière religieuse; mais, il est chargé de la discipline et de l'administration supérieure ecclésiastique. — Il se compose d'ecclésiastiques dont les uns sont membres permanents nommés et révocables par l'empereur, dont les autres siègent en vertu de leurs charges, tels que les évêques de province qui viennent, à tour de rôle, prendre part aux délibérations du Saint-Synode. L'empereur y est officiellement représenté par un président laïque ayant le titre et le rôle de procureur général. — L'empereur n'a officiellement d'action directe ni sur les décisions du Saint-Synode ni sur les matières religieuses.

168. Turquie. — Le sultan est un souverain absolu, à la fois chef de l'État et de la religion. Dans l'ordre spirituel, son pouvoir est purement politique comme celui du roi d'Angleterre; il n'est pas investi du pouvoir pontifical et n'a pas d'empire sur les consciences.

Le sultan exerce son autorité par lui-même ou par un premier ministre appelé *grand vizir,* c'est-à-dire *porte-fardeau.*

Le vizir est le souverain de fait, et agit au nom du sultan.

C'est une chose bien digne de remarque que nulle part l'égalité civile n'est aussi complète que dans l'empire Ottoman; les citoyens des États-Unis eux-mêmes sont séparés par des différences qui n'existent pas en Turquie. Entre les sujets du sultan, il n'y a pas d'autre distinction que celle provenant des fonctions qu'ils exercent. Quelle que soit son origine, chacun peut aspirer aux plus hautes positions et, s'il y arrive, épouser la fille ou la sœur du souverain. C'est plus que l'égalité devant la loi; c'est l'égalité de fait poussée aussi loin que le permettent les inégalités naturelles.

169. Le régime politique de la Turquie a été profondément modifié dans ces derniers temps, si du moins il suffit de quelques textes de loi pour changer les mœurs et les institutions d'un pays qui paraissait être si peu préparé à une transformation aussi complète et aussi soudaine. Le 23 décembre 1876 a été promulguée une Constitution qui établissait en Turquie un ministère responsable et une *Assemblée générale* divisée en deux Chambres : le Sénat, espèce de Chambre des pairs nommée par le sultan parmi des catégories fixées par la loi et la Chambre élective des députés. Cette Constitution a été suspendue pendant la dernière guerre avec la Russie et n'a pas été relevée depuis. Elle n'a duré qu'une année. La loi électorale n'avait d'ailleurs pas encore été faite et les élections avaient eu lieu d'après de simples instructions d'octobre 1876 et janvier 1877. Le Parlement qui s'était réuni le 19 mars 1877 se sépara au commencement des hostilités avec la Russie (24 avril de la même année). Les portions qui, à la suite de la dernière guerre avec la Russie, ont été détachées de la Turquie, ont des Constitutions qui se rapprochent des institutions représentatives[1].

[1] Roumanie érigée en état indépendant par le traité de Berlin du 13 juillet 1878. — Constitution du 30 juin 1866. — *Sénat*, composé des princes de la famille royale, de sénateurs élus pour huit ans par des électeurs censitaires à raison de deux par département et de deux sénateurs élus, l'un par l'Université de Jassy et l'autre par celle de Buccarest. — *Chambre des députés*, 157 membres, élus trois quarts au suffrage direct et un quart à deux degrés. — Loi électorale de 1866, modifiée par celle du 22 avril 1878. D'après les ar-

1[illegible]. Serbie. — Constitution du 29 juin (11 juillet 1869. — Assemblée nationale unique (*Skoupchtina*) composée de 134 membres dont 101 électifs et 33 nommés par le prince. — Le souverain a seul le droit d'initiative. — Est électeur tout Serbe payant l'impôt sur ses biens, son travail ou son revenu. C'est en réalité le suffrage universel. — Le suffrage est direct dans les chefs-lieux d'arrondissement et à deux degrés dans les autres communes. — Est éligible tout électeur âgé de 30 ans et payant 30 fr. d'impôt sur ses biens, son travail ou son revenu.

Bulgarie. — Constitution du 16 avril 1879. — Monarchie héréditaire constitutionnelle. — *Assemblée nationale.* — Un député par 10,000 habitants. — Sont électeurs tous les citoyens Serbes âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques. — Est éligible tout électeur âgé de 30 ans. — *Haute Assemblée* composée d'un nombre de membres double de celui de l'Assemblée nationale, à raison de deux députés par 10,000 habitants. — La haute assemblée se réunit extraordinairement : 1° sur la convocation des princes pour les aliénations ou échanges de territoire et aussi pour la révision de la Constitution; 2° sur la convocation du conseil des ministres, pour désigner un nouveau prince, en cas de mort du prince sans héritier ou pour nommer les régents.

Montenegro. — Proclamation du 9 (21) mars 1879. — Le Sénat est supprimé, le prince gouverne avec un *Conseil d'État.* Il prépare les lois, contrôle l'administration. Les ministres lui rendent compte.

ticles 57 et suiv. de la Constitution, les électeurs sont, dans chaque département, divisés en quatre collèges qui votent séparément. Au premier collège appartiennent les électeurs dont le revenu foncier est de 300 ducats et au-dessus (3,525 fr.); au second les électeurs, ceux qui ont un revenu foncier de 100 à 300 ducats (de 117 fr. 50 à 3,525); au troisième les commerçants et industriels qui paient à l'État environ 30 francs de contribution (80 piastres). Dans ce collège sont également compris, sans condition de cens, ceux qui exercent les professions libérales (ajoutons des capacités). Enfin le 4e collège comprend tous ceux qui, en dehors des précédentes catégories, paient une contribution quelconque.

171. Grèce. — La Grèce a expérimenté le gouvernement républicain de 1830 à 1832, et le pouvoir absolu de 1832 à 1843. Depuis le 30 mars 1844, elle vit sous le régime constitutionnel. La Constitution qui dura jusqu'à la chute d'Othon Ier, avait établi une monarchie constitutionnelle sur des bases semblables à celles de la charte française de 1830.

La Constitution proclamait la liberté de la presse sans cautionnement, la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile et du droit de propriété, le droit de pétition et la liberté d'enseignement.

Le roi gouvernait par des ministres responsables. Le Sénat était, comme notre ancienne Chambre des pairs, composé de membres choisis par le roi, parmi des catégories de fonctionnaires. La Chambre des députés élective se composait de 80 membres. Les fonctionnaires n'en étaient pas exclus; mais ceux qui en faisaient partie ne recevaient l'indemnité de député que jusqu'à concurrence de la différence entre leur traitement et l'indemnité.

C'est le système adopté par notre loi du 16 février 1872, encore appliquée aux députés comme elle l'était aux membres de l'Assemblée unique de Versailles.

172. A l'avènement de Georges Ier, une nouvelle Constitution (des 16-28 novembre 1864) fut substituée à celle de 1844. Le gouvernement de la Grèce est toujours une monarchie parlementaire; le roi gouverne par les ministres responsables. Ce qui distingue la nouvelle Constitution de l'ancienne, c'est que le système de l'Assemblée unique a remplacé les systèmes antérieurs des deux Chambres. Le Sénat a été supprimé. Mais cette suppression a pour correctif l'intervention du Conseil d'État en matière législative. Tout projet de loi qui n'a pas été rédigé ou examiné préalablement par le Conseil d'État doit lui être renvoyé par la Chambre afin qu'il émette son avis dans un rapport détaillé.

La Chambre des députés est nommée pour quatre ans. Tout citoyen est électeur. Pour être éligible, il faut être âgé de 30 ans, être citoyen Hellène et ne pas exercer de fonction publique salariée. Les députés reçoivent une indemnité de 2,000 drachmes

pour la session ordinaire. Pour les sessions extraordinaires, ils n'ont droit qu'aux frais d'aller et de retour.

173. La loi électorale du 5 (17) septembre 1877 fixe le nombre des députés à raison de 1 par 10,000 habitants et fraction de 10,000. Est électeur tout habitant âgé de 21 ans. Est éligible tout citoyen Hellène âgé de 30 ans, originaire de la province ou établi dans la province depuis deux ans avant l'élection.

Les membres du clergé ne peuvent prendre part à aucune élection.

Le vote ne se fait pas par bulletin mais par boules. On vote pour ou contre les candidats. Mais il faut pour cela que les candidats soient déterminés et que la candidature soit posée. Les électeurs n'auraient aucun moyen de voter spontanément pour un nom qui ne serait pas au nombre des candidatures (V. Constitution, art. 70 et loi électorale, art. 15-50)[1].

[1] *Annuaire* de la Société de législation comparée, 1878, p. 702.

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

ADMINISTRATION.

CHAPITRE VINGT-QUATRIÈME.

DIVISIONS ADMINISTRATIVES.

Sommaire.

174. Diversité des divisions administratives suivant les différents services. — Administration générale.
175. Différence entre le département et la commune, le canton et l'arrondissement.
176. Modification des circonscriptions du département, de l'arrondissement, du canton et de la commune.
177. Distractions et réunions de communes.
178. Conditions de la distraction ou de la réunion.
179. Divisions au point de vue des services spéciaux.
180. Divisions ecclésiastiques. — Archevêchés. — Évêchés.
181. Cures et succursales.
182. Droit de suppression.
183. Divisions judiciaires.
184. Divisions militaires.
185. Divisions maritimes.
186. Divisions au point de vue de l'instruction publique.
187. Divisions en matière de travaux publics.
188. Divisions financières. — Recettes et perceptions.
189. Divisions forestières.
190. Divisions douanières.
191. Droit comparé. — Ancien droit.
192. Divisions en gouvernements et provinces.
193. Divisions en pays d'État et pays d'élections.
194. Subdivisions de la province.
195. Divisions ecclésiastiques de l'ancienne France.
196. Divisions administratives en Angleterre. — Comtés.

197. Subdivisions du comté.
198. Paroisses.
199. Bourgs parlementaires et bourgs municipaux.
200. Belgique.
201. Hollande.
202. Empire d'Autriche.
203. Prusse.
204. Espagne.
205. États-Unis.

174. Les divisions administratives de la France sont différentes suivant les services publics, les besoins de chaque branche n'étant pas les mêmes. Quoique nos lois aient beaucoup sacrifié à l'uniformité, elles n'ont cependant pas porté la symétrie jusqu'à faire concorder exactement toutes les divisions administratives. La plus importante est celle qui partage le territoire en départements, au nombre de 87, en arrondissements dont le chiffre s'élève à 362, en 2,868 cantons et 36,097 communes[1]. On dit de cette division qu'elle est faite au point de vue de *l'administration générale*, par opposition aux autres qui sont faites d'après les besoins des *services spéciaux*. On

[1] Avant la cession à l'Allemagne de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine, il y avait en France 89 départements, 375 arrondissements, 2,941 cantons et 37,548 communes. Les territoires cédés avaient une population de 1,597,238 habitants. Recensement de 1872. D'après le dernier recensement, la population a été fixée par décret du 7 août 1882, a 37,672,048; le dénombrement de 1878 avait donné le chiffre de 36,905,788 habitants. Différents : 766,260 d'augmentation. Sur cette augmentation 561,869 ont été fournis par les villes ayant plus de 30,000 habitants. — Le nombre des cantons étant en 1878 de 2,863. Il en a été créé cinq dans l'intervalle des deux recensements : Cagnes, Decazeville, Nancy (Sud), Badonviller et le Raincy. — Il y avait en 1878 36,056 communes, soit une augmentation de 41 communes. — Rapport du ministre de l'intérieur dans le *Journal officiel* du 5 janvier 1873. — V. *Situation financière des communes* (année 1883), p. VI. « En 1882, sept nouvelles communes ont été créées dans cinq départements, savoir : 1 dans le Finistère, 1 dans le Gard; 2 dans la Haute-Garonne; 1 dans l'Isère; 2 dans le Puy-de-Dôme. D'autre part, trois communes ont été supprimées dans les départements du Calvados, de la Charente-Inférieure et des Vosges. En raison de ces modifications dans la division administrative du territoire, le nombre total des communes s'élève aujourd'hui à 36,097 au lieu de 36,093, chiffre constaté dans la dernière statistique. »

entend par administration générale l'ensemble des autorités qui, comme les ministres, les préfets, les sous-préfets et les maires, sont chargés de l'exécution des lois, quel qu'en soit l'objet, tandis que les services spéciaux sont limités à une espèce d'actes ou d'opérations.

175. Le département et la commune joignent à la qualité de division administrative le caractère de *personne morale* ayant un patrimoine, douée de la capacité de faire les actes de gestion et d'aliénation, sous les conditions déterminées par la loi. L'arrondissement et le canton ne sont, au contraire, que des lignes administratives et n'ont pas le caractère de personne morale avec capacité d'acquérir. M. Dufour fait observer que l'arrondissement ne constitue pas une *unité administrative*, et il en donne pour raison que le sous-préfet n'est pas, à proprement parler, une autorité, mais un simple organe de transmission entre les communes et le préfet[1], qui est la véritable autorité, et dont les pouvoirs s'étendent sur tous les arrondissements du département. M. Dufour cependant reconnaît plus bas que le sous-préfet a certains pouvoirs qui lui sont propres, et, d'ailleurs, en cas d'urgence, le sous-préfet, sans attendre les ordres du préfet, a le droit et le devoir de faire exécuter les lois et d'en prévenir la violation. L'arrondissement n'est pas, il est vrai, une personne morale; mais comme division administrative, il ressemble au département, et si l'on veut appeler le département une unité administrative, il n'y a vraiment aucune raison pour qualifier autrement l'arrondissement.

176. La division des départements, des arrondissements et des cantons ne peut être modifiée que par une loi; il en est de même des changements apportés à la circonscription des communes toutes les fois qu'il en résulterait une modification aux limites d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton. Si la réunion ou distraction ne touche pas aux limites du département, de l'arrondissement ou du canton, l'appro-

[1] Dans ces dernières années, les sous-préfets ont, par plusieurs lois, été investis de pouvoirs propres, et il n'est plus vrai de dire, comme au temps où écrivait M. Dufour, que le sous-préfet n'est qu'un agent de transmission et d'information.

bation est donnée, en principe, par décret et exceptionnellement par le Conseil général, suivant les distinctions qui seront exposées au chapitre de l'administration communale[1]. Une loi spéciale est aussi exigée pour l'érection d'une commune nouvelle, quelle que soit son importance, que le canton soit modifié ou qu'il ne le soit pas, que le projet ait été demandé par les habitants ou qu'il soit proposé d'office[2].

177. La loi a tracé les formes qui doivent être suivies pour les distractions ou réunions de communes. Le préfet ouvre une enquête dans les communes intéressées et demande l'avis du conseil général, du conseil d'arrondissement et du conseil municipal. Si le projet concerne une section de commune, il faut lui donner une représentation distincte; car, ses intérêts étant en opposition avec ceux de la commune principale dont elle fait partie, elle ne doit pas être représentée par le conseil municipal. La loi[3] veut qu'en ce cas on donne à la section des représentants spéciaux qui s'appellent des *syndics*. Le préfet rend un arrêté pour fixer le nombre des membres de la commission syndicale, et l'élection est ensuite confiée aux électeurs domiciliés dans le territoire de la section. Cette commission syndicale doit être nommée, dans tous les cas, alors même que le conseil municipal serait entièrement composé de membres domiciliés dans le territoire de la section. Enquête, avis du conseil municipal, avis du conseil d'arrondissement, avis du conseil général, et, s'il s'agit d'une section, constitution d'une commission syndicale, telles sont les formalités exigées par les articles 2 et 3 de la loi du 18 juillet 1837, maintenus par la loi du 5 avril 1884.

Qu'arriverait-il si la réunion ou la distraction était prononcée sans que ces formalités eussent été remplies? Une distinction est ici nécessaire. S'agit-il d'une réunion ou distraction approuvée par le pouvoir législatif, dans les cas

[1] Art. 4 de la loi du 18 juillet 1837, art. 1er du décret de décentralisation du 25 mars 1852 et art. 6 de la loi du 5 avril 1884.

[2] Art. 5 de la loi du 5 avril 1884.

[3] Art. 3 de la loi du 18 juillet 1837 et art. 3 et 4 de la loi municipale du 5 avril 1884.

où une loi est exigée, il n'y aurait pas de pourvoi possible, parce que la loi est un acte souverain contre lequel aucun recours n'est autorisé. Dans les cas, au contraire, où la réunion ou la distraction a été autorisée par décret, il y aurait *excès de pouvoir*, et un recours par la voie contentieuse pourrait être introduit sur le fondement que les formes légales n'auraient pas été observées. C'est en effet la sanction ordinaire de la violation des formes que l'excès de pouvoir en résultant, peut être déféré au conseil d'État délibérant au contentieux. A plusieurs reprises, cette solution a été consacrée par la jurisprudence administrative[1].

Les formes que nous venons d'indiquer ne s'appliquent qu'aux réunions ou distractions proprement dites; elles sont étrangères à la délimitation des communes, alors même que le bornage aurait pour effet d'attribuer des parties habitées à une commune dont en *fait* elles n'étaient point partie, quoiqu'en *droit* elles dussent y être rattachées. — La délimitation, comme l'a jugé le Conseil d'État[2], est une opération administrative pour laquelle le préfet est compétent et n'est point astreint à suivre les formalités de la loi communale[3].

178. L'acte qui approuve soit la réunion, soit la distraction,

[1] Décis. du 24 juillet 1848, *commune de Renneville*. Dans l'espèce de cette décision, il n'avait pas été fait d'enquête et le conseil municipal n'avait pas été appelé à donner son avis. — Le Conseil a décidé également qu'il y avait lieu d'annuler un décret qui prononçait la distraction d'une section de commune, parce que la partie distraite par le décret était plus considérable que celle portée dans la délibération du conseil municipal. V. décret du 26 août 1858 (*Recueil des arr. du Conseil*, 1858, p. 601). La jurisprudence du Conseil d'État admet qu'un *particulier* est recevable à se pourvoir pour excès de pouvoir contre un décret modifiant une circonscription communale. Conseil d'État, arr. des 8 février 1878, *Sortais*, et 23 mars 1880, *Longevialle*. La proposition résulte au moins implicitement des arrêts, puisque le Conseil a prononcé au fond sur les demandes et ne les a point déclarées irrecevables (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1878, p. 125 et 1880, p. 338).

[2] V. en ce sens, deux ordonnances, l'une du 17 mars 1835, *Carpentier*, et l'autre du 4 septembre 1840, *commune de Fons*.

[3] *Recueil des arrêts du Conseil*, 1858, p. 601. V. une note où est rapporté l'avis du ministre dans l'affaire de la *commune de Poix*. C. d'Ét., arr. du 7 août 1883, *Meudon* et *Clamart*.

fixe les conditions auxquelles cette séparation ou jonction seront faites. La loi contient elle-même quelques dispositions qui règlent les droits respectifs des sections quant aux biens qui composaient le domaine public et le domaine privé de la commune. Mais ce n'est pas ici le lieu d'aborder cette partie de la question. Nous nous en occuperons en traitant des *personnes morales* et de la constitution de leur patrimoine. L'acte homologuant la réunion peut notamment prescrire des conditions spéciales en ce qui concerne l'application des réglements communaux, et, par exemple, la publication nouvelle, dans la partie annexée, de ceux qui avaient été faits pour la commune principale. Si la loi ou le décret gardent le silence sur ce point, les règlements sont, de plein droit, applicables au territoire réuni sans qu'il soit besoin de procéder à une publication nouvelle. L'autorité de ces règlements s'étend, en effet, sur toutes les parties de la commune [1].

179. Le changement pourrait ne pas porter sur les limites de la commune, du canton de l'arrondissement ou du département mais sur le choix du chef-lieu. Quelle est l'autorité qui serait compétente pour approuver ce déplacement? Une loi serait indispensable pour transférer le chef-lieu d'un arrondissement ou d'un département. Quant aux cantons, un décret pourrait autoriser la translation de la justice de paix dans une autre commune du même canton. Cette proposition avait été admise sans difficulté jusqu'en 1870. Cette année-là, le gouvernement crut devoir attribuer cette sorte d'affaires au pouvoir législatif et cette pratique dura pendant plusieurs années; mais un avis du Conseil d'État du 10 juillet 1879 a ramené l'administration à la doctrine qui était suivie avant 1870 [2].

[1] La Cour de cassation (Ch. cr.) a consacré cette doctrine par son arrêt du 15 février 1862 (D. P., 1862, I, 448). Elle est revenue sur la jurisprudence qu'elle avait adoptée dans son arrêt du 16 avril 1858 (D. P., 1859, I, 828).

[2] Avis du Conseil d'État du 10 juillet 1879. *Revue d'administration* de M. Maurice Block, 1879, t. III, p. 306. Le Conseil avait été saisi d'un projet de loi tendant à transférer la justice de paix du canton de Fleurtuit (Ille-et-Vilaine) à Dinard. Le Conseil d'État, approuvant la proposition au fond, fut d'avis qu'il fallait procéder par décret : « Considérant, dit l'avis, qu'aux

L'article 46, n° 26 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux donnait au Conseil général le droit de statuer définitivement sur les changements de chef-lieu des communes, d'une section à une autre section. D'après la nouvelle loi municipale, du 5 avril 1884, le changement de nom d'une commune est décidé par décret du président de la République, sur la demande du conseil municipal[1], le conseil général consulté et le Conseil d'État entendu » (art. 2). Le préfet doit procéder à une enquête, si elle est réclamée par le conseil municipal ou par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou d'une section intéressée. Il peut même y faire procéder d'office (art. 3). La section menacée de dépossession devrait même être représentée par une commission syndicale (art. 4).

Après avoir parlé des divisions faites au point de vue de l'administration générale, occupons-nous de quelques divisions secondaires, qui correspondent aux services spéciaux.

180. Les divisions ecclésiastiques ne se confondent pas avec celles dont nous venons de parler. Le nombre des diocèses n'est pas exactement le même que celui des départements, car il y a 87 départements, et on ne compte que 84 diocèses. Tandis que certains départements n'ont pas d'évêque, il y a, dans la Savoie, des départements qui forment plus d'un diocèse. Les chefs-lieux des évêchés ne sont pas toujours aux chefs-lieux des départements; beaucoup sont établis dans des chefs-

termes de l'art. 8 de la loi du 8 pluviôse an IX, dans chaque arrondissement de justice de paix formé de plusieurs communes, il appartient au gouvernement de désigner celle qui, soit à raison de sa centralité, soit par rapport à ses relations avec les autres communes de l'arrondissement, en sera le chef-lieu;

« Considérant que de cet article il résulte que le déplacement d'un chef-lieu de justice de paix est une mesure administrative qui peut être prise par décret,

« Qu'en effet, il a été rendu, à diverses époques, un grand nombre d'ordonnances ou décrets ayant pour objet la translation du chef-lieu d'une justice de paix d'une commune dans une autre commune du même canton. »

[1] Le texte voté d'abord par la chambre des députés portait : *sur l'avis du Conseil municipal*. Le Sénat y a substitué les mots : *Sur la demande du Conseil municipal*.

lieux d'arrondissement : Reims, Langres, Aix, Verdun, Bayonne, Cambrai, Meaux, Coutances, et l'on en peut citer où l'évêque réside dans un chef-lieu de canton (Aire, Belley, Luçon). Au-dessus des évêques la loi place les archevêques, qui n'ont pas leur analogue dans l'administration générale. Le diocèse est compris dans l'archevêché; l'église cathédrale relève de la métropole et l'évêque du *métropolitain* dont il est appelé le *suffragant.* — *Archevêché, archevêque* ou *métropolitain, métropole* ou *église métropolitaine*, ce sont là des mots qui se correspondent, comme le font, dans un degré inférieur, les mots *évêché* ou *diocèse, évêque* ou *suffragant* et *cathédrale.* Le nombre des archevêchés, qui était de 15 autrefois avait été porté à 18 par la création des deux archevêchés de Rennes et d'Alger et par l'annexion de la Savoie, qui nous avait donné l'archevêché de Chambéry. Il a été réduit à 17 par la perte de Strasbourg. Nous avions, avant ces divers changements, 65 évêchés, nombre qui a été réduit à 64 par la création de l'archevêché de Rennes, et porté à 68 par l'annexion qui nous a donné 4 évêchés nouveaux et réduit à 67 par la perte de Metz.

Après le traité de paix entre la France et l'Allemagne, les diocèses de Nancy, Saint-Dié, Strasbourg et Metz se sont trouvés partie en France et en partie en Allemagne. Un décret du 10 octobre 1874 a fait une nouvelle délimitation de ces évêchés et de la province ecclésiastique de Besançon.

181. Aucune division ecclésiastique ne correspond à l'arrondissement[1]. Il en est autrement du canton, puisqu'en principe il doit y avoir au moins une cure par canton (art. 60 de la loi du 18 germinal an X et décision ministérielle du 17 nivôse an XI). Le *minimum* prescrit par la loi a été dépassé; car nous n'avons que 2,865 cantons, tandis que nous comptons 3,396 cures, dont 586 de première classe et 2,810 de deuxième. Il y a des villes qui ne sont pas chefs-lieux de canton et qui cependant ont une cure. Inversement des chefs-lieux de canton n'ont

[1] En général cependant, il y a, au chef lieu d'arrondissement, un curé ayant le titre d'archiprêtre.

pas de cure. Qu'est-ce qu'une cure? La cure est un véritable bénéfice qui est rempli par un titulaire inamovible. L'évêque désigne le bénéficiaire, et son choix n'est définitif qu'autant qu'il est agréé par le chef de l'État. Une fois que le curé a été nommé, l'évêque n'a pas le droit de le révoquer à son gré; pour le priver de sa cure, il faut déposer le titulaire par une sentence, rendue conformément aux règles écrites dans les canons. Il en est autrement pour les *succursales* où le service religieux est confié à des prêtres desservants nommés par l'évêque, sans l'approbation du gouvernement, et révocables *ad nutum*. Le nombre des succursales n'est pas tout à fait égal à celui des communes. Tandis que nous avons 36,097 communes, le nombre des succursales ne dépasse pas de beaucoup 30,000.

182. On s'est demandé si une succursale créée et dotée par décret pourrait être supprimée de la même manière. Il n'y aurait pas de doute si l'autorité diocésaine était d'accord avec le gouvernement pour la suppression; mais la jurisprudence du Conseil d'État va plus loin; car elle reconnaît le droit au gouvernement de supprimer une succursale même contre le gré de l'évêque[1] (Avis du Conseil d'État du 21 décembre 1882).

183. Les divisions judiciaires correspondent, dans presque toutes les parties, aux divisions de l'administration générale. On peut dire que la commune est une division judiciaire, puisque le maire est officier de police judiciaire (art. 9, C. d'inst. crim.). Jusqu'à ces dernières années, la commune était incontestablement une division judiciaire; car d'après les articles 138 et 140 du même Code, le maire était dans certains cas juge de simple police. Mais une loi du 27 janvier 1873

[1] « Considérant que l'intervention de l'autorité diocésaine dérive de la nécessité d'obtenir son concours pour la création d'une circonscription ecclésiastique, mais qu'elle laisse entier le droit d'appréciation attribué au gouvernement; que si pour la suppression des succursales il y a lieu de suivre la même procédure que pour leur création et si, à ce titre, l'avis de l'évêque est un élément essentiel du dossier, aucune disposition de loi ne lui attribue un droit d'opposition de nature à arrêter l'exercice des prérogatives gouvernementales. »

a modifié le Code d'instruction criminelle sur ce point, et disposé que le juge de paix serait seul compétent pour connaître des contraventions de police commises dans le canton. — Le canton est une division principalement judiciaire, tout canton étant le siège d'une justice de paix. Dans chaque arrondissement, il y a un tribunal civil de première instance qui est, en même temps, tribunal correctionnel. Enfin chaque département a une Cour d'assises, de telle sorte que le département, l'arrondissement, le canton et même la commune concordent avec les divisions judiciaires. Il y a une division judiciaire qui n'a pas son analogue dans l'administration générale : c'est celle des Cours d'appel, qui sont au nombre de 26. Chacune de ces Cours a dans son ressort plusieurs départements dont le nombre n'est pas uniforme; car, tandis que la Cour de Paris a un ressort qui s'étend sur sept départements, il y a plusieurs autres ressorts qui ne comprennent que deux départements. Le premier président et le procureur général sont les autorités préposées à la direction de la justice dans le ressort de la Cour. Dans chaque tribunal d'arrondissement, le procureur agit sous les ordres du procureur général. Le président du tribunal n'est pas, dans les mêmes conditions, le subordonné du premier président; il a son pouvoir propre qu'il puise dans la loi et que garantit son inamovibilité. Les procureurs, au contraire, ne sont à proprement parler que les substituts du procureur général.

Ces divisions ayant été établies par une loi, ne peuvent être changées que par une loi [1].

184. Au point de vue militaire, la loi du 24 juillet 1873 et le décret du 6 août 1874 ont divisé le territoire de la France en 18 régions dont chacune est partagée en huit subdivisions. Chaque région est occupée par un corps d'armée. Les places de Paris et de Lyon, avec un territoire d'une étendue déterminée autour de chacune des deux places, sont confiées a des commandants supérieurs qui prennent le titre de *gouverneurs*. — Un corps d'armée spécial (19e corps) est affecté à l'Algérie.

[1] Lois du 27 ventôse an VIII et du 20 avril 1810.

— L'armée territoriale se compose de troupes de toutes armes; elle est organisée par subdivision (lois du 24 juillet 1873 et 13 mars 1875)[1].

185. L'administration de la marine a aussi ses divisions particulières. Les côtes maritimes sont divisées en cinq arrondissements ou préfectures, dont chacune porte le nom du port militaire qui lui sert de chef-lieu. Les préfectures sont subdivisées en sous-arrondissements et les arrondissements en quartiers, sous-quartiers et syndicats. La préfecture et le sous-arrondissement sont deux divisions principales qui embrassent tous les services administratifs de la marine, tandis que les quartiers, sous-quartiers et syndicats n'intéressent que le service spécial de l'inscription maritime. A la tête de chaque préfecture se trouve un *préfet maritime*. L'administration de l'arrondissement est confiée à un *commissaire de la marine* et dans quelques arrondissements (le Hâvre, Nantes et Bordeaux) à un officier supérieur du commissariat de la marine[2]. Les côtes d'Afrique forment un sixième arrondissement, avec Alger pour chef-lieu de préfecture.

186. Au point de vue de l'instruction publique, le décret

[1] 1er corps Lille; 2e Amiens; 3e Rouen; 4e le Mans; 5e Orléans; 6e Châlons; 7e Besançon; 8e Bourges; 9e Tours; 10e Rennes; 11e Nantes; 12e Limoges; 13e Clermont-Ferrand; 14e Lyon; 15e Marseille; 16e Montpellier; 17e Toulouse; 18e Bordeaux; 19e Alger.

[2] *Arrondissements et sous-arrondissements.*

1er Arrondissement : *Cherbourg*, préfet maritime.
Dunkerque,
Le Hâvre.

2e Arrondissement : *Brest*, préfet maritime.
Saint-Servais,
Forges de Villeneuve.

3e Arrondissement : *Lorient*, préfet maritime.
Nantes.

4e Arrondissement : *Rochefort*, préfet maritime.
Bordeaux.

5e Arrondissement : *Toulon*, préfet maritime.
Marseille,
Bastia.

des 22 août-1er octobre 1854 a partagé le territoire de la France en seize Académies, nombre qui a été porté à dix-sept par suite de l'annexion de la Savoie et ramené à seize par la perte de Strasbourg. L'article 1er de ce décret énumère les départements qui formeront le ressort de chacune des Académies. Au chef-lieu de l'Académie se trouve un recteur qui a dans ses attributions tout ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, non l'enseignement primaire qui a été placé dans les attributions du préfet de chaque département. Le département est aussi une division universitaire; car chaque Académie est subdivisée en autant d'inspections qu'il y a de départements dans sa circonscription. Au chef-lieu du département est un inspecteur qui surveille l'enseignement sous la double autorité 1° du préfet pour tout ce qui concerne les écoles primaires, et 2° du recteur pour ce qui concerne les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur. Dans chaque chef-lieu d'Académie siège un *conseil académique*, et dans tout chef-lieu de département un *conseil départemental pour l'instruction publique* (loi du 15 mars 1850, art. 12 et décr. du 22 octobre 1854, art. 26). — L'arrondissement est aussi une division universitaire puisque, d'après l'article 24 du décret du 22 octobre 1854, il y a un inspecteur des écoles primaires par arrondissement.

187. Au point de vue du service des travaux publics, une ordonnance du 23 décembre 1838 partagea le territoire de la France en seize divisions des ponts et chaussées, dont chacune était placée sous la surveillance d'un inspecteur divisionnaire qui devait résider dans sa circonscription. L'obligation de résider cessa à partir de 1850 et un décret du 17 juin 1854 donna aux inspecteurs divisionnaires le titre d'inspecteurs généraux de deuxième classe[1]. Une ordonnance du 22 juin 1842 a, en

[1] Il avait été réduit à 12 par l'ordonnance du 5 avril 1832. La division remonte au décret du 7 fructidor an XII (25 août 1804). Ce décret ne portait que 15 divisions; mais la division spéciale de la Loire, qui fut créée plus tard, porta le nombre à 16. Le nombre des divisions, maintenu à 16 par l'ordonnance du 16 novembre 1830, fut réduit à 12 par celle du 6 avril 1832, et reporté à 16 par l'ordonnance du 23 décembre 1838.

outre, créé cinq inspections des chemins de fer dont le nombre est aujourd'hui de sept. En y ajoutant l'inspection des canaux et voies navigables du Nord et du Pas-de-Calais, on arrive à un total de 24 inspections générales.

Chaque division d'inspection comprend un certain nombre de départements et chaque département a un ingénieur en chef qui est chargé du service des ponts et chaussées, canaux, navigations et ports de commerce dans le département, sous les ordres du préfet et la surveillance de l'inspecteur général préposé à la division. Le département est subdivisé en circonscriptions, plus ou moins nombreuses suivant les besoins du service; elles ne se confondent pas, par conséquent, avec la subdivision administrative en arrondissements. Un ingénieur ordinaire est, dans chaque circonscription, chargé de faire exécuter les travaux publics et de préparer les projets des travaux à entreprendre, le tout sous les ordres de l'ingénieur en chef.

188. Au point de vue financier, les divisions sont très multiples. Presque toutes coïncident avec le département et l'arrondissement, quelques-unes avec le canton. Quelques-unes aussi comprennent plusieurs arrondissements et même plusieurs départements.

Pour les recettes, il y a une trésorerie générale[1] par département et une recette particulière par arrondissement. Là sont centralisés les fonds recouvrés par les receveurs ou percepteurs qui reçoivent directement des redevables ou contribuables. Il y a aussi, dans chaque département, une direction des contributions directes, une direction des contributions indirectes, une direction de l'enregistrement et une direction des postes.

L'arrondissement a une conservation des hypothèques et une direction de *bureau composé* pour les postes. Au chef-lieu de

[1] Le trésorier général est aussi payeur; il vise les mandats de paiement et met le *bon à payer*. La fonction de payeur a été supprimée et ses attributions ont été réunies à celles du receveur général qui a pris le titre de *trésorier-payeur général*. La trésorerie est une division, tant au point de vue des dépenses qu'au point de vue des recettes.

canton, il y a ordinairement un *bureau simple;* quelquefois, des directions de bureau simple se trouvent dans des communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, à cause de leur situation.

Au chef-lieu de canton est presque toujours un receveur de l'enregistrement et des domaines. Cette règle, quoique à peu près généralement suivie, n'est cependant pas absolue; car, il y a encore des cantons qui sont réunis pour former le ressort d'un seul receveur de l'enregistrement.

Les percepteurs, receveurs des contributions indirectes, entreposeurs des tabacs, receveurs des douanes, sont répartis sur la France suivant les besoins de chaque service, et leur circonscription ne se confond ni avec celle des communes ni avec celle des cantons.

189. Pour la surveillance et gestion des forêts, la France est divisée en conservations forestières, inspections et cantonnements. A la première division correspond, dans le personnel, le grade de *conservateur;* et, à la seconde, celui d'*inspecteur*. A la tête de chaque cantonnement est un sous-inspecteur[1] ou un garde général. Le nombre des conservations forestières a été fixé à 38 par le décret du 22 janvier 1884. Ce même décret a supprimé les fonctions de garde général; mais il a conservé le titre qui appartiendra aux gardes dont le traitement est supérieur à 3,000 francs[2].

190. Pour la perception des droits de douane, le législateur a établi des agents qui dépendent de la direction compétente; car, sous le rapport de ce service, la France est divisée en directions[3]. A la tête de chaque direction se trouve un

[1] L'inspecteur dirige les opérations de balivage, martelage et récolement. C'est lui qui exerce les poursuites au nom de l'administration des forêts. Le sous-inspecteur a d'abord pour mission de remplacer l'inspecteur empêché, et, comme attributions propres, il est chargé d'un service essentiellement actif, puisqu'il a sous ses ordres immédiats les gardes généraux, les gardes généraux adjoints, les brigadiers et les simples gardes. Comme le sous-inspecteur peut être appelé à remplacer l'inspecteur, il est ordinairement établi dans la même résidence.

[2] Un tableau annexé au décret du 22 janvier 1884, fixe les départements compris dans la conservation, la résidence et la contenance forestière.

[3] Voici les noms des villes où sont établies les directions de douanes :

directeur qui a sous ses ordres des inspecteurs, des sous-inspecteurs, des receveurs, des vérificateurs et des commis aux écritures.

DROIT COMPARÉ.

191. Ancien droit. — Les divisions que nous venons d'exposer ont été faites au point de vue des besoins de chaque service; elles sont rectilignes et uniformes, et ne présentent pas la diversité qu'on remarque dans les institutions dont la création et les progrès se sont accomplis historiquement. Comme tout ce qu'a fait la Révolution française, les divisions administratives ont été tracées *à priori* suivant la méthode de l'école philosophique; car, cette école, lorsqu'elle applique ses doctrines, marche droit à son idée, sans tenir compte de la tradition. Les divisions antérieures à 1789 s'étaient formées successivement; aussi présentaient-elles une grande diversité sous le rapport de l'étendue et des noms.

192. Une première division partageait la France en 40 gouvernements, dont 8 ont été qualifiés de petits gouvernements par opposition aux 32 autres, qu'on appelait grands gouvernements. C'est à cette division que se réfère la locution employée dans l'usage et d'après laquelle la France, avant 1789, se partageait en 32 provinces. Le mot de *province*[1] indique que cette division du territoire s'était formée peu à peu, au fur et à mesure de la conquête; aussi les provinces avaient-elles une étendue très-variable suivant les hasards de

Dunkerque, Lille, Valenciennes, Charleville, Besançon, Bourg, Grenoble, Digne, Toulon, Marseille, Montpellier, Perpignan, Tarbes, Pau, Bordeaux, La Rochelle, Napoléon-Vendée, Nantes, Vannes, Brest, Saint-Brieuc, Saint-Lô, Caen, Rouen, le Hâvre, Boulogne et Paris.

[1] Le mot *province* est emprunté à l'administration romaine. L'empire romain était divisé en préfectures et chaque préfecture en diocèses qui comprenaient un certain nombre de *provinces*. Chaque province de l'Empire romain était administrée par un magistrat investi tout à la fois de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. On l'appelait *proconsul* dans les provinces placées sous l'autorité du Sénat, *préteur* dans les provinces du peuple, et *legatus* dans les provinces impériales. Le nom générique de *præses*

la guerre. Chaque province était le siège d'un gouvernement militaire. Parmi les provinces, on distinguait les *pays d'États* et les *pays d'élection*, distinction qui concernait exclusivement le régime de l'administration intérieure. Dans les premiers, l'administration appartenait aux *États provinciaux* qui votaient et faisaient lever l'impôt pour le compte de la province. Le gouvernement royal n'avait pas, dans les pays d'États, le droit d'imposition directe, et la province ne concourait aux dépenses générales du pays que par le don annuel, espèce de subvention payée au trésor public par la caisse des États. La somme annuelle était fixée par les États provinciaux sur la demande des commissaires du roi, et il était d'usage qu'on ne s'écartât pas, au moins dans les circonstances ordinaires, des demandes faites par la couronne. Au contraire, dans les *pays d'élections*, le roi levait directement les impôts, et les contestations relatives à la taille étaient portées devant la juridiction de magistrats qui, autrefois, étaient élus et qui, plus tard, devinrent des officiers royaux institués en titre d'office[1].

s'appliquait au *préteur*, au *legatus* et au *proconsul* par une extension introduite par l'usage; car primitivement le *præses* ou *præfectus* ne désignait que le *legatus Cæsaris*. — Le président de la province était investi de tous les pouvoirs judiciaires et administratifs; le droit romain n'admettait pas le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif. — La province était généralement plus étendue que notre département. Le *pagus* correspondait à peu près au canton. Cependant ce mot servait aussi à désigner une simple bourgade, et c'est par suite de cette acception que le mot *paganus* a servi d'étymologie à *paysan*. Les associations locales portaient des noms divers : *civitas*, *urbs*, *municipium*, *colonia*, *oppidum*, *vicus*, *forum*, *conciliabulum*. Le mot *commune*, qui rendrait assez bien, comme terme générique, l'idée correspondante à ces diverses expressions, n'était pas employé à Rome; il date du moyen-âge. V. *Droit public et administratif romain*, par M. Serrigny, t. I, p. 119 à 179.

[1] Les commissaires chargés de répartir les impôts dans les provinces portaient le nom d'*élus* parce qu'ils avaient été élus, pour la première fois, par les États-généraux de 1356. Mais l'élection avait été supprimée sous Charles V, bientôt après la première nomination. « On les nomma *généralités*, dit M. Paul Boiteau, à cause du titre de général que prenaient les trésoriers et les receveurs, et on nomma *élections* les subdivisions des généralités, à cause du titre d'*élus* que portaient les sous-commissaires chargés de répartir les impôts dans les provinces, depuis que les États-généraux de 1356 les avaient

193. A la division des provinces, la centralisation royale superposa une division qui fut d'adord purement fiscale, et qui devint administrative par suite de l'extension donnée aux pouvoirs des *intendants*. Le partage du pays en *généralités* ou *intendances* date du règne d'Henri III. Ce prince partagea le royaume en circonscriptions dans chacune desquelles il établit un bureau de deux trésoriers généraux chargés d'administrer les biens du domaine, et de deux receveurs généraux pour percevoir les impôts. Le nom de ces *agents généraux* préposés au service des finances donna son nom à la circonscription, qui s'appela dès lors *généralité*. Sous l'administration centralisatrice du cardinal de Richelieu, les généralités reçurent de véritables *missi dominici* sous le nom *d'intendants de police et de justice*. A partir de ce moment, les circonscriptions purement fiscales devinrent des circonscriptions administratives d'un caractère plus général.

194. La généralité se subdivisait en *élections* du nom des *élus*, officiers dont nous avons déjà dit qu'ils étaient chargés de prononcer sur les réclamations en matière de taille. Il y avait aussi dans chaque élection un mandataire de l'intendant qu'on appelait *subdélégué*. Ce mandataire était primitivement choisi par l'intendant lui-même.

Dans les pays d'États, les subdivisions portaient des dénominations diverses et s'appelaient, suivant les lieux, diocèses, vigueries, élections, subdélégations, bailliages, sièges présidiaux, prévôtés royales, gouvernances, gouvernements. — En 1789, on comptait 35 généralités, y compris la Corse, administrées par 34 intendants, différence de chiffre qui s'explique, parce que les généralités de Montpellier et de Toulouse n'avaient qu'un seul intendant. Sur les 35 généralités, 14 se trouvaient dans les pays d'États avec les subdivisions suivantes : 32 diocèses, 25 vigueries, 6 élections, 12 subdélégations, une gouvernance, 6 gouvernements, 1 duché, 2 châtellenies,

réellement élus. L'élection avait été supprimée presque aussitôt après 1356 ar Charles V; mais, en devenant des officiers royaux, les élus avaient ardé leur nom et l'avaient donné aux districts où ils étaient juges en maière d'impôts. » (*État de la France* en 1789, p. 65.)

1 comté, 106 bailliages, 5 prévôtés royales et bailliagères, 3 prévôtés royales et 39 districts sans nom spécial en Alsace[1].

185. Pour l'administration ecclésiastique, la France se divisait en 18 archevêchés et 121 évêchés, en y comprenant les évêchés de la Corse. On distinguait dans ces divisions celles qui appartenaient au *clergé français* et celles qui constituaient le *clergé étranger*. Le clergé français, qui avait la plus grosse part, occupait 16 archevêchés, formant autant de provinces ou *généralités ecclésiastiques*. Ces provinces nommaient des députés dont la réunion à Paris formait l'assemblée générale du clergé. L'assemblée générale votait des fonds appelés *don gratuit*, pour contribuer aux dépenses publiques du royaume. Comme dans les pays d'États, l'assemblée du clergé, sur la demande des commissaires du roi, accordait une contribution que la caisse du clergé français versait aux trésoriers du roi, sans que celui-ci eût le droit de lever directement l'impôt sur le clergé. En 1789, le don gratuit du clergé français s'élevait à 4,000,000. Quant au *clergé étranger*, il relevait des archevêchés de Cambrai et de Besançon, et payait au roi environ un million par an[2].

186. Angleterre. — En Angleterre, tout s'est fait historiquement, peu à peu, sans régularité, sans symétrie. Les comtés qui forment la division provinciale la plus importante sont de grandeur fort inégale, soit pour l'étendue, soit pour la population. — Les bourgs compris dans les comtés diffèrent aussi soit par le nombre, soit par l'importance, suivant les ré-

[1] On peut lire le développement de cette statistique dans *l'État de la France en* 1789, par Paul Boiteau, p. 66-71. A la page 72, l'auteur donne un tableau, emprunté à Necker, indiquant l'étendue territoriale des généralités, le nombre total des habitants, le nombre des habitants par lieue carrée, les contributions par généralité et les contributions par tête.

[2] « Trois divisions, dit M. Paul Boiteau, subsistaient à la fois : la première, la plus ancienne, celle qui datait de l'empire romain, était la division ecclésiastique; puis venait la division en gouvernements militaires, qui retraçait l'histoire de la conquête des provinces et enfin la division du royaume en généralités et intendances qui, plus récemment inaugurée, présageait notre répartition des départements et des préfectures. » (*Ibid.*, p. 54.)

gions. Le comté de Rutland n'a que 7 milles anglais d'étendue, avec une population de 22,983 habitants, tandis que le comté d'York s'étend sur 284 milles et compte 1,797,995. La moyenne, calculée sur les 40 comtés d'Angleterre donne, en étendue, 60 milles, et au point de vue du nombre des habitants, 450,000. Pour les 12 comtés qui sont situés dans le pays de Galles, la moyenne est exprimée par des chiffres bien inférieurs, surtout en ce qui concerne le nombre des habitants. L'étendue moyenne n'est là que de 30 milles, et le chiffre moyen de la population que de 84,000. — Le comté de Lancastre a son régime propre. Quoique le roi d'Angleterre porte le titre de duc de Lancastre, et soit le souverain de cette partie du territoire, il y a un chancelier spécial pour le duché de Lancastre, et les ordres émanés du chancelier d'Angleterre n'y ont pas d'autorité, puisqu'un chancelier est spécialement chargé de signer ceux qui concernent ce pays. Cette exception s'explique historiquement. Le duc de Lancastre ayant dépouillé le roi Richard II et s'étant fait roi sous le nom de Henri IV, ne voulut pas que son duché fût réuni à la couronne, parce que le droit certain qu'il avait sur le duché de Lancastre aurait été compromis par son alliage avec un droit contestable au trône. Lorsque le petit-fils de l'usurpateur, Henri VI, fut détrôné par Édouard IV, un acte du Parlement réunit le duché de Lancastre à la couronne par voie de confiscation; mais un second acte le déclara séparé des autres biens de la couronne. — Certains comtés possédaient des portions qui étaient enclavées dans d'autres comtés. Cet état de choses rendant l'administration publique fort incommode, la loi de 1832 sur la réforme électorale autorisa le ministère à réunir, au point de vue des opérations électorales seulement, les parties détachées au comté dans lequel elles étaient enclavées. Une loi postérieure a permis d'étendre cette réunion pour la facilité de quelques autres services publics[1]. Enfin, certaines villes forment à elles seules un comté, et ont un shériff spécial dont les attributions excluent celles du shériff du comté dans lequel la

[1] *Boundary Act.* 7 et 8 Victoria, C. 61.

ville est située. C'est ce qu'on appelle en Angleterre les *counties corporate*. « Ce sont, dit Blackstone, certaines villes, certaines cités qui obtinrent, de la faveur des rois d'Angleterre, l'avantage de n'être incorporées dans aucun autre comté, et d'en former elles-mêmes quelques-uns qui sont gouvernés par leurs shériffs et autres magistrats, de manière que les officiers d'un plus grand comté ne sont point autorisés à se mêler de leur gouvernement (t. I, 174). » On en compte 17 en Angleterre et 2 dans le pays de Galles. — Londres, York, Chester, Bristol, Cantorbéry, Exeter, Gloucester, Norwich, Lincoln, Worcester, Lichtfield, sont des villes qui rentrent dans la catégorie des *counties corporate*[1].

197. L'ancienne division du comté était la *centaine* et au-dessous la *dizaine* (*Hundred and Tythings*), division dont le but se référait particulièrement à l'organisation militaire. Dans les comtés du nord, la centaine s'appelait quelquefois *Wapentacke* et quelquefois aussi *Wards*. Une loi de Georges IV a permis aux juges de paix, réunis en sessions trimestrielles (*quarters sessions*) de partager le comté en *divisions* qui soient, autant que possible, en harmonie avec les districts de l'administration de l'Assistance publique[2]. Les *divisions* qui ont été établies en vertu de cette loi, ne correspondent pas toujours avec l'ancienne centaine. Par exemple, dans le comté de Dorset, il n'y a plus que neuf divisions tandis qu'il comptait 100 hundreds. Dans un petit nombre de comtés, il y a une division intermédiaire qui est plus grande que la *centaine* et moins grande que le comté. Ainsi le comté d'York se partage en trois portions (*trithings, ridings*), qui forment des districts spéciaux pour la police et la milice[3]. Dans le comté de Lincoln il y a également trois cir-

[1] V., sur les Constitutions de ces villes, *Die Verfassung Englands*, par Édouard Fischel, p. 287 à 291 et traduction Française, t. II, p. 20.

[2] St. 9, Georges IV, C. 43 et suivants. En 1854, il y avait en Angleterre et dans le pays de Galles, 618 divisions, faites à ce point de vue spécial. En moyenne, chaque division comprend environ 24 paroisses; et toutes réunies, 16,250,861 habitants. Les parties qui demeurent en dehors de cette division ne contiennent que 1,676,748 habitants.

[3] East-riding, Nort-riding, et West-riding.

conscriptions qui ont été faites uniquement au point de vue de la police. On trouve des divisions analogues dans les comtés de Sussex et de Kent[1]. Dans les *divisions* du comté se trouvent parfois des lieux dits de Franchise ou *liberties*, parce qu'ils sont plus ou moins affranchis de l'autorité du shériff qui est à la tête de l'administration du comté. La législation anglaise qui, plus qu'on ne le croit, tend à la centralisation, a réduit à peu de chose ces exemptions locales et mis entre les mains du shériff le moyen d'étendre son pouvoir sur ces portions affranchies.

198. La paroisse (*vestry*) n'était primitivement qu'une division ecclésiastique. La dîme suffisait aux besoins de l'église et du prêtre, et c'est par suite de cette indépendance que la paroisse ne se rattachait pas aux autres institutions locales. Plus tard on fut obligé, pour la réparation de l'église, de frapper une taxe spéciale (*church-rate*); c'est à l'occasion de cette taxe, et pour en diriger l'emploi, que furent créés les gardiens de l'église (*churchwardens*); on ne tarda pas à y joindre le service de la taxe des pauvres et la surveillance des routes et ponts de la paroisse, ce qui occasionna la nomination d'agents préposés à la surveillance de chacune de ces parties (*overseers of the Poor, surveyors of Highways*). A partir de ce moment, la paroisse est devenue la division élémentaire de l'administration anglaise et celle qui répond le mieux (malgré de profondes différences) à notre organisation communale[2].

199. De l'organisation paroissiale il faut détacher quelques localités qui sont dans une situation particulière. 1° Les bourgs parlementaires (*Parliamentary boroughs*) qui, au nombre de 200, nomment 335 députés à la Chambre des communes[3];

[1] *Lathe-reeves* dans le comté de Kent, et *Rape-reeves* dans le comté de Sussex.

[2] *Das heutige Englische Verfassungs-und-Verwaltungs-Recht*, par R. Gneist, t. II, p. 12. Ed. Fischel fait observer que les services de la paroisse sont faits par des fonctionnaires rétribués; c'est par la paroisse qu'a commencé, en Angleterre, la substitution des services payés aux services gratuits, du *Self-government* démocratique au *Self-government* aristocratique. Celui-ci domine encore dans les comtés, de sorte qu'il existe un écart sensible entre l'esprit de l'administration du comté et celui de l'administration paroissiale (Fischel, *trad. franç.*, t. II, p. 1).

[3] Ils en nommaient un plus grand nombre avant la loi électorale de 1832.

environ la moitié de ces bourgs ont une constitution municipale particulière qui les fait rentrer dans la catégorie suivante; 2° les bourgs municipaux (*Municipal Boroughs*). Plus de deux cents villes ont été successivement, depuis le règne d'Henri III, constituées par des chartes spéciales en personnes morales ou corporations. Une loi de 1835[1] a établi une organisation municipale uniforme, avec faculté pour les villes corporées de l'adopter ou de n'y pas adhérer. Quelques-unes ont adhéré et d'autres ont mieux aimé garder leur constitution.

300. Belgique. — La Belgique est, pour l'administration générale, divisée en neuf *provinces*[2]. Il y a dans chaque province 1° *un conseil provincial* électif qui se réunit tous les ans, de plein droit, au mois de juillet, et 2° un commissaire du roi qui prend le titre de *gouverneur*. Une partie du conseil provincial, appelée *députation permanente du conseil provincial*, remplit les fonctions du conseil provincial pour les affaires qui ne peuvent pas être remises.

La province est divisée en arrondissements dans chacun desquels l'administration générale est confiée à un *commissaire d'arrondissement*. Ces arrondissements administratifs ne concordent pas rigoureusement avec les divisions judiciaires; il a des provinces, où on a fait des arrondissements administratifs plus petits que les divisions judiciaires par la raison que la surveillance du commissaire n'aurait pas pu s'exercer efficacement sur des districts trop étendus.

Le canton est, avant tout et comme chez nous, une division judiciaire; il est aussi une division électorale, puisque les députés au conseil provincial sont nommés par canton.

Les communes ont, chacune, leur administration propre et

[1] V. *Act.* du 24 mars 1880 qui modifie les conditions de l'éligibilité dans les bourgs municipaux et assimile l'électorat et l'éligibilité, *Annuaire* de la Société de lég. comp., 1881, p. 5.

[2] Provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, de Brabant, de Hainaut, de Liège, de Limbourg, de Luxembourg et de Namur. — V. loi provinciale du 30 avril 1836 et le tableau annexé à cette loi. Havard, *Éléments de droit administratif belge*, t. I, p. 151 et suiv. Le nombre des arrondissements en Belgique est de 41.

distincte composée d'un *conseil communal* électif et d'un *collège d'échevins* présidé par le *bourguemestre*, qui est le premier échevin [1].

201. Hollande. — La Hollande est partagée en provinces, au nombre de onze; chacune a ses *États provinciaux* nommés par les électeurs et des *États députés* qui remplissent, à peu près l'office de la *députation permanente* que nous avons trouvée en Belgique. Un *commissaire du roi* est envoyé au chef-lieu de chaque province pour y représenter l'autorité centrale, et joue le même rôle que le gouverneur de la province belge [2]. La province est divisée en districts dont chacun envoie aux États provinciaux un nombre de députés déterminé par la loi [3]. Enfin chaque district comprend un nombre plus ou moins considérable de *communes* dont l'administration se compose : 1° d'un conseil électif (*Raad*) et 2° pour pouvoir exécutif, d'un bourguemestre avec des échevins dont le nom hollandais *wetthouders* signifie *gardiens de la loi* [4].

202. Autriche. — L'empire d'Autriche est composé de parties trop diverses pour que l'administration y soit organisée sur un plan uniforme. Dans la partie occidentale, les institutions administratives diffèrent de celles qui existent en Hongrie. Dans les provinces les plus étendues, telles que la haute et basse Autriche, la Moravie, la Bohême, la Styrie, la Dalmatie, la Vénétie et le territoire maritime, il y a des lieutenances (*Statthaltereien*) avec un lieutenant de l'empereur à la tête de chacune d'elles (*Statthalter*). Dans les pays plus petits, tels que Salzbourg, la Carinthie, la Carniole, la Silésie et la Bukowine, il n'y a que des autorités provinciales (*Landesbehörde*). En Galicie, il y a un gouverneur duquel relèvent les autorités provinciales de Lemberg et de Cracovie.

[1] La loi communale du 30 mars 1836 a été modifiée par les lois des 30 juin 1842, 1er, 5, 31 mars, 13, 18, avril, 1er et 20 mai 1848. Havard, *op. cit.*, t. I, p. 239.

[2] Loi provinciale du 6 juillet 1850 Pinto, *Nederlandsche Staats Wetten*, p. 98 et suiv.

[3] V. le même ouvrage, p. 121 et 122.

[4] Loi du 29 juin 1851. V. Pinto, p. 130 et suiv.

Les subdivisions des provinces ne sont pas non plus uniformes. Les unes sont partagées en districts seulement et les autres ont une double subdivision : les districts (*Bezirken*) et les cercles qui comprennent plusieurs districts (*Kreise*). La Hongrie est partagée en 46 comitats subdivisés en districts (*processus*), en dehors desquels on compte encore 3 arrondissements appelés *districts libres* et 16 villes libres.

Les districts contiennent un nombre plus ou moins considérable de communes (*Gemeinde*) ou villes (*Städte*). Il est de principe que toutes les parties du territoire doivent faire partie d'une circonscription communale. Cependant certaines grandes propriétés peuvent être autorisées à se constituer séparément, à la charge bien entendu de supporter toutes les obligations d'une commune. L'autorité municipale se compose d'un conseil communal (*Ausschuss, Stadtrath*), qui élit parmi ses membres un comité directeur (*Gemeinde-Vorstand*), soumis à la confirmation du gouvernement.

303. Prusse. — En Prusse, le territoire est, pour l'administration générale, partagé en *provinces* (*Provinzen*), en districts de régence (*Regierungsbezirck*), cercles (*Kreise*) et communes (*Gemeinde*). La province est administrée par un président supérieur (*Ober-Præsident*) et une diète provinciale (*Landtag*) qui est élective. Le district de régence est sous l'autorité d'un conseil de régence (*Regierungsrath*), présidé par un président de régence (*Regierungspræsident*). Dans le *cercle*, l'autorité royale est représentée par le conseiller appelé *Landrath*, que le roi désigne parmi trois candidats présentés par la diète du cercle (*Kreis versammlung*).

304. Espagne. — L'Espagne, qui était autrefois partagée en quatorze royaumes, se divise aujourd'hui en 49 provinces où l'on trouve, comme dans nos départements : 1° un préfet appelé *gouverneur* et, pendant quelque temps, *chef politique* (*jefe politico*); 2° un conseil général qui s'appelle *députation provinciale*, et 3° une commission permanente ou *commission provinciale*. La province est divisée en un certain nombre de *partidos*, circonscription judiciaire qui tient le milieu entre notre canton et notre arrondissement, et où on ne rencontre pas d'a-

gent administratif qui ressemble à notre sous-préfet, ni de conseil qui soit analogue à notre conseil d'arrondissement. Les communes ont aussi une organisation qui, pour beaucoup de ses éléments, semble avoir été tirée de notre législation municipale. Le conseil municipal s'appelle *ayuntamiento*, le maire *alcade* et les adjoints *tenientes de alcade*[1].

205. États-Unis. — Aux États-Unis d'Amérique, la confédération est formée d'États indépendants les uns des autres, pour la plus grande partie des intérêts, et soumis à l'autorité centrale seulement pour tout ce qui touche aux questions d'un caractère général. Chaque État a son pouvoir législatif et son pouvoir exécutif, établis sur le modèle des pouvoirs de l'Union. La division anglaise des *comtés* a été transportée dans ce pays démocratique. C'est dire qu'elle y a perdu son caractère, puisque dans le comté d'Angleterre l'aristocratie est prépondérante et y remplit gratuitement les fonctions administratives et judiciaires les plus importantes. Le comté ne pouvant pas avoir les caractères qu'avait le comté d'Angleterre, il en résulte que cette division du territoire n'a presque pas d'importance aux États-Unis. La fraction la plus appropriée au caractère de l'Américain, celle qui est le mieux en rapport avec l'esprit démocratique, c'est la commune. La circonscription communale (*town-ship*) tient le milieu entre notre canton et notre commune; sa population est d'environ 2 à 3,000 habitants. Réunis en assemblée de commune (*town meeting*), les électeurs nomment des élus qui président à l'administration municipale (*select men*) et des agents spéciaux pour les différents services.

[1] Loi du 20 août 1882. — *Annuaire* de la Société de législation comp., 1883, p. 663.

Art. 2 de la loi du 20 août 1882 : « Le nombre des provinces, leurs limites, leurs capitales sont déterminés par les lois existantes. »

Art. 3. « Il ne pourra y avoir de changement dans les limites et capitales des provinces que par une loi. — Néanmoins le Gouvernement pourra décider, le Conseil d'État entendu, qu'une commune (*termino municipal*) dépendra d'une autre province, pourvu qu'il y ait avis conforme des municipalités et des députations provinciales intéressées. »

CHAPITRE VINGT-CINQUIÈME.

DIVISION GÉNÉRALE DES FONCTIONNAIRES. — ORGANISATION DU POUVOIR CENTRAL.

Sommaire.

206. Division des fonctionnaires en trois catégories : *employés, autorités et agents d'exécution.*
207. Administration active et corps consultatifs.
208. Coup d'œil sur la législation comparée.
209. Administration centrale. — Chef de l'État.
210. Attributions administratives réservées au Chef de l'État.
211. Délégation de l'autorité administrative aux ministres, aux préfets et aux maires.
212. Manières diverses dont le Chef de l'État prononce en matière administrative.
213. Suite.
214. Ministres.
215. Division des ministères.
216. Énumération des ministères.
217. Préséance des ministres entre eux.
218. Instructions, ordres et décisions des ministres.
219. Suite.
220. Effets des instructions et des ordres à l'égard des parties.
221. Les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire.
222. Décisions ministérielles.
223. Employés. — Chef de cabinet et secrétaire général.
224. Divisions, directions et directions générales.
225. Conseil d'État.
226. Personnel du Conseil d'État.
227. Suite. Auditeurs de 1re classe.
228. Suite. Auditeurs de 2e classe.
229. Suite.
230. Incompatibilités.
231. Modes de délibération du Conseil d'État.
232. Assemblée générale.
233. Affaires portées à l'assemblée générale.
234. Grand ordre et petit ordre.
235. Division du Conseil d'État en sections.

236. Affaires urgentes et rôle des affaires ordinaires.
237. Délibération en matière contentieuse.
238. Suite.
239. Droit comparé. — Ancien droit.
240. Inviolabilité du roi et responsabilité des ministres dans l'ancien droit et le droit intermédiaire.
241. Convention.
242. Comité de salut public.
243. Suppression des commissions et rétablissement des ministères sous le Directoire.
244. Ministres sous l'Empire.
245. Restauration, monarchie de Juillet et République.
246. Conseil d'État dans l'ancien droit.
247. Suite.
248. Conseil d'État dans le droit intermédiaire.
249. Suite.
250. Conseil d'État sous la Restauration.
251. Suite.
252. Conseil d'État sous l'ordonnance du 18 septembre 1839.
253. Conseil d'État sous la loi du 19 juillet 1845.
254. Conseil d'État sous la loi du 3 mars 1849.
255. Le Conseil d'État de 1852.
256. Angleterre. — Organisation de l'administration centrale. — Prérogative royale.
257. — Ministres et de leur caractère principalement politique.
258. — Composition du conseil des ministres (*cabinet council*).
259. — Premier lord de la trésorerie (*First lord of the Treasury*).
260. — Suite.
261. — Chancelier de l'Échiquier.
262. — Lord chancelier. — Ministère de la guerre.
263. — Ministère de l'intérieur.
264. — Des bureaux (*boards*).
265. — Bureaux de commerce (*board of the trade*).
266. — Affaires des Indes orientales.
267. — Commission des domaines et des forêts. — Bureau de la salubrité. — Commission pour l'exécution de la taxe des pauvres.
268. — Bureaux (suite).
269. — Conseil privé.
270. — Suite.
271. — Suite.
272. — Suite.
273. — Le Conseil privé n'a, pour ainsi dire, pas d'attributions effectives.
274. — Du Parlement considéré comme conseil de la couronne.
275. — De la solidité des positions administratives en Angleterre.
276. Belgique.
277. — Suite.
278. Espagne.
279. — Ordres royaux (*Reales Ordenes*).
280. — Énumération des ministères.
281. — Sous-secrétaires d'État. — Actes des ministres.

282. — Conseil d'État.
283. — Personnel du Conseil d'État.
284. — Suite.
285. — Auxiliaires.
286. — Division du Conseil en sections.
287. — Caractères des délibérations du Conseil.
288. — Attributions contentieuses.
289. — Matières quasi-contentieuses.
290. — Directions.
291. — Commissions (*juntas*). — Commission de bienfaisance (*junta de beneficencia*).
292. Allemagne.
293. Autriche.
294. — Conseil d'État (*Staatsrath*).
295. Bavière.
296. — Conseil d'État.
297. — Suite.
298. Duché de Bade.
299. Hollande.

300. Le mot *fonctionnaires* est une expression générique par laquelle on désigne toutes les personnes qui, à un titre quelconque, sont préposées à un service permanent, général ou spécial de l'administration, de l'État, du département ou de la commune. Il y a plusieurs catégories de fonctionnaires. Les uns sont investis d'une portion de l'autorité et ont le droit de donner des ordres. Leur signature ou celle des subordonnés, auxquels ils délèguent leurs pouvoirs, est indispensable pour que le commandement qu'ils donnent soit exécutoire. Dans le langage ordinaire et usuel, ces fonctionnaires sont appelés l'*autorité* ou les *autorités*. Le droit de commander appartient, en principe et pour le tout, au chef de l'État; mais la plus grande partie des attributions de l'autorité est déléguée à des autorités secondaires.

Les fonctionnaires investis du droit de commander ont des auxiliaires qui préparent les actes de commandement; ces auxiliaires s'appellent des *employés* et aussi les *bureaux*. La position des fonctionnaires ne doit pas être jugée par leur caractère d'*employé* ou d'*autorité*. Il y a des employés d'un ordre fort élevé et dont le rôle est considérable; il y a aussi des autorités dont la position est de petite importance. Le maire d'une petite commune rurale est une autorité, tandis que le chef de division

d'un ministère est un employé. S'il faut instituer des fonctionnaires qui préparent les ordres, d'un autre côté des *agents* sont indispensables pour en poursuivre l'exécution. Tous les agents de la force publique composent cette troisième catégorie de fonctionnaires. *Employés* qui préparent les ordres, *autorités* qui les signent et les rendent exécutoires, *agents* qui les exécutent, voilà les trois catégories de fonctionnaires qui constituent l'ensemble de notre administration.

207. Les autorités investies d'une partie de la puissance publique sont tantôt des agents uniques et tantôt des corps délibérants. Les corps délibérants décident quelques affaires et donnent leur avis sur d'autres. Il y a aussi des conseils qui statuent sur les réclamations des particuliers contre les actes de l'administration. C'est pour cela que l'on distingue :

1° L'administration active;

2° L'administration consultative;

3° L'administration contentieuse.

En général, l'action ou l'administration active est confiée à des agents uniques, et la délibération consultative, ainsi que le jugement du contentieux, est confiée à des corps collectifs. Cette règle générale de notre organisation administrative a été formulée en ces termes par le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII : « *Agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs.* » On pourrait citer quelques exceptions dans lesquelles l'action est confiée à des commissions, et c'est, par exemple, ce qui arrive pour les hospices, qui sont dirigés par des *commissions administratives*. Mais ces anomalies sont fort rares et ne font que montrer, par leur caractère exceptionnel, avec quelle persistance le législateur s'est attaché à la règle qu'il avait posée. Un regard sur le tableau de notre hiérarchie administrative suffit pour démontrer qu'à tous les degrés, le législateur en a fait l'application.

Au centre, le Chef du pouvoir exécutif a auprès de lui un Conseil d'État qui lui donne des avis toutes les fois qu'il le consulte, soit spontanément, soit parce que la loi l'y oblige. Une section de ce même Conseil est chargée de prononcer sur les réclamations en matière contentieuse. Dans les départements, le

préfet chargé de l'action administrative a auprès de lui : 1° le *conseil général,* corps élu qui délibère principalement sur les affaires concernant le département comme personne morale et propriétaire, et 2° le *conseil de préfecture,* corps composé de membres nommés par décret, espèce de Conseil d'État au petit pied qui assiste de ses avis l'administration départementale, et prononce sur un grand nombre de réclamations en matière contentieuse. Le sous-préfet a aussi un conseil d'arrondissement composé de membres élus, et enfin le maire n'est pas dans la commune un monarque absolu, puisque son autorité est limitée par celle du conseil municipal, corps élu qui fait du maire le chef d'un petit gouvernement représentatif. Ainsi, à tous les degrés de cette longue échelle nous trouvons l'application de la règle : « *Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de* « *plusieurs.* »

208. Ce principe n'a pas toujours été observé dans notre pays. Avant 1789, il était certainement reconnu qu'agir est le fait d'un seul, car les intendants dont les pouvoirs allaient en s'accroissant tous les jours, étaient devenus, dans leurs généralités respectives, les lieutenants presque tout puissants du Roi. Ce qui manquait c'étaient les corps délibérants ou consultatifs contrôlant ou éclairant l'action administrative. Pendant la Révolution, les institutions administratives se modelèrent sur les institutions politiques. Lorsque la nation était gouvernée par une assemblée unique souveraine et plus tard par un Directoire exécutif de cinq membres, l'administration départementale fut confiée à des corps collectifs. Aussi vit-on successivement instituer un *conseil de département* avec des *conseils de district* subordonnés au premier et, plus tard, des *directoires de département* avec des *directoires de districts* relevant des premiers. Le Premier Consul qui, même avant la proclamation de l'Empire, avait en réalité restauré la monarchie sous des noms républicains, abolit tous ces corps collectifs et, comme il l'avait fait au sommet, établit l'unité dans les départements et les arrondissements. Ainsi les institutions administratives sont l'image de la politique, et l'on peut poser comme règle presque constante : *Telle politique, telle administration.*

ADMINISTRATION CENTRALE.

200. Président de la République. — Comme chef du pouvoir exécutif, le Président de la République est à la tête de l'administration. Mais comme il lui serait impossible d'entrer dans le détail des nombreuses affaires, la plus grande partie des attributions, en matière administrative, a été déléguée à des autorités subordonnées. Les plus importantes ont été réservées à son exercice direct; il a notamment le pouvoir de faire des règlements généraux qui font descendre les principes de la loi dans les détails de l'application, droit important qui est placé sur les confins du droit constitutionnel et du droit administratif; car, on peut le considérer comme la dernière partie de l'un et le commencement de l'autre [1].

[1] Nous ne laisserons pas passer ici l'occasion de répondre à une observation critique qui nous a été adressée par M. L. Aucoc, maître des requêtes, dans un article fort bienveillant d'ailleurs qui a été publié par le *Moniteur* du 27 octobre 1862. M. Aucoc émet l'avis que pour faire un réglement, l'avis du Conseil d'État est nécessaire, même dans les cas où il n'y a pas délégation expresse de la loi à un règlenent d'administration publique. Il résulterait de cette doctrine que le *décret réglementaire*, rendu sur le rapport du ministre compétent sans délibération du Conseil d'État, serait irrégulier, et que les tribunaux pourraient refuser d'en faire l'application comme illégalement rendu. Je doute fort que M. Aucoc acceptât cette conséquence de la doctrine qu'il propose. Assurément, dans la plupart des cas, il est désirable que l'avis du Conseil d'État soit demandé, et, en fait, les choses ne se passent autrement que dans des circonstances assez rares. Mais si la délibération du Conseil d'État était toujours exigée, il arriverait que, dans les cas d'urgence, le pouvoir réglementaire serait entravé au détriment de l'intérêt général. M. Aucoc a raison de désirer qu'on prenne l'avis, toujours si éclairé, du Conseil d'État; mais au moins faudrait-il faire une distinction entre les *règlements temporaires* et les *règlements permanents*, comme on l'a fait pour les arrêtés municipaux (loi du 18 juillet 1837; une pareille distinction ne pourrait être faite que dans une loi, et le jurisconsulte n'est pas autorisé à la créer par voie d'interprétation. Elle a été proposée par M. Savoye lorsqu'en 1872 fut votée la loi sur le Conseil d'État. Mais la proposition fut repoussée par ce motif qu'il était difficile d'établir exactement la différence entre les règlements permanents et les règlements non permanents. V. *suprà*, p. 68.

210. Une autre matière très importante, qui est réservée au Président de la République, c'est la nomination des fonctionnaires. A l'égard de ceux qui sont investis de la puissance publique, la réserve est presque absolue, et la délégation aux préfets n'a été faite que pour quelques fonctionnaires peu importants. Quant aux auxiliaires ou employés, la règle est inverse, et le Chef de l'État n'a gardé que la nomination des plus considérables dans la hiérarchie. Il en est de même pour les agents d'exécution; la nomination aux grades inférieurs est déléguée soit au ministre, soit même aux chefs de service. Pour les employés presque toujours le choix est confié aux autorités dont ils doivent être les auxiliaires. En ce dernier cas, la délégation est faite de manière à assurer les relations de confiance entre l'auxiliaire et celui qui emploie ses services.

En principe, le pouvoir administratif est délégué aux ministres qui sont, chacun pour ce qui concerne son département, les chefs de l'administration. Ce n'est que par exception que le Président de la République connaît des affaires administratives. D'où la conséquence pratique que lorsque la loi n'a pas formellement réservé la décision de l'affaire, il faut s'arrêter au ministre qui est le dépositaire général de l'autorité administrative proprement dite.

211. Le ministre étant éloigné du plus grand nombre des administrés, et ne pouvant d'ailleurs pas suffire à l'examen *cognitâ causâ* de toutes les affaires, l'expédition d'une grande partie a été déléguée soit aux préfets, sous-préfets ou maires, soit à des agents spéciaux. Mais du caractère général de l'attribution aux départements ministériels, il résulte que les restrictions et les sous-délégations doivent être expresses. Par conséquent, si la loi garde le silence et ne consacre pas formellement le renvoi aux autorités locales, c'est au ministre qu'il faut porter les réclamations. Il y aurait, en effet, contradiction à dire que le ministre est délégataire général du pouvoir administratif pour toute la France, et que les préfets le sont aussi dans les limites de leur département ou les maires dans leur commune; car les 87 préfets et les 36,000 maires lui enlève-

raient chacun un morceau de la France, et réduiraient à rien son autorité administrative.

212. Le Président de la République, dans les matières qui lui sont réservées, agit tantôt sans autre formalité que le contre-seing du ministre compétent, tantôt après avoir pris l'avis du Conseil d'État. En ce dernier cas, le décret porte la mention: « *Le Conseil d'État entendu,* » avec ou sans indication de la section, suivant que l'affaire s'arrête à la section ou qu'elle est portée à l'assemblée générale. Le Chef de l'État a toujours le droit de demander l'avis du Conseil d'État, qui est son conseil en matière administrative. Il est des cas, déterminés par la loi, où l'avis du Conseil d'État doit être demandé à peine d'excès de pouvoir; c'est ce qu'on exprime en disant qu'il sera statué par un décret rendu dans « la forme des *règlements d'administration publique.* » Puisqu'il s'agit d'une mesure individuelle, il n'y a pas de règlement ayant un caractère général; mais comme le Conseil d'État est appelé à délibérer, on dit que le décret est rendu dans la forme des *règlements d'administration publique.*

213. Indépendamment des cas où il est obligé par la loi à prendre l'avis du Conseil d'État, sous peine d'excès de pouvoir, le Président de la République peut le consulter sur toutes les questions administratives qu'il juge à propos de lui soumettre. Le Conseil d'État est tenu par le caractère même de son institution, de répondre aux questions posées, sans qu'il puisse invoquer le silence de la loi pour se dispenser de donner son avis [1].

[1] J'ai plusieurs fois, de 1849 à 1852 (j'étais alors *auditeur*), entendu des membres du Conseil d'État proposant de renvoyer l'affaire au ministre sans donner d'avis, dans les cas où la délibération du Conseil d'État n'était pas exigée par la loi. Les honorables conseillers motivaient leur opinion sur ce que ces demandes d'avis n'étaient, pour les ministres, qu'un moyen de couvrir leur responsabilité. C'était une grande erreur! L'examen par le Conseil était une garantie précieuse pour les parties et cette garantie valait autant que la responsabilité ministérielle. Si le ministre ne suivait pas l'avis du Conseil, sa responsabilité était d'autant plus engagée que son acte avait été fait contrairement aux conclusions d'un Corps impartial et éclairé.

214. Ministres. — Si les ministres sans portefeuille appartiennent exclusivement à l'ordre constitutionnel, les ministres à portefeuille sont le premier anneau de la hiérarchie administrative et servent de trait-d'union entre la politique, dont ils puisent la pensée générale au conseil des ministres, et le service administratif dont la direction leur est confiée. C'est par l'impulsion de chaque ministre, dans son département, que le mouvement de l'administration est mis en harmonie avec la direction de la politique.

215. Le nombre des ministères est fixé par décret, et le Chef de l'État peut en augmenter ou en diminuer le chiffre sans recourir au législateur. Il serait tenu d'en référer au pouvoir législatif seulement dans le cas où il aurait à demander un crédit nouveau; mais, dans les limites des crédits ouverts, la distribution des ministères est dans les attributions du Chef de l'État. — Le droit d'augmenter ou de diminuer le nombre des ministères a été reconnu au Chef de l'État même sous le régime parlementaire. Deux exceptions cependant doivent être signalées, l'une qui est écrite dans la loi des 27 avril-25 mai 1791 et l'autre dans la Constitution du 4 novembre 1848.

216. Le nombre des ministères est actuellement de onze :

1° Ministère de la Justice et des Cultes;
2° Ministère des Affaires étrangères;
3° Ministère de l'Intérieur;
4° Ministère des Finances;
5° Ministère de la Guerre;
6° Ministère de la Marine et des Colonies;
7° Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts;
8° Ministère des Travaux publics;
9° Ministère de l'Agriculture;
10° Ministère du Commerce;
11° Ministère des Postes et Télégraphes[1].

217. L'ordre des ministères, suivant leur importance, a été observé dans l'énumération qui précède et nous l'avons établi

[1] Créé par décret le 5 février 1879.

d'après la note qui se trouve dans le *Moniteur,* du 21 décembre 1860.

Le rang des ministères n'implique pas la préséance des ministres, sauf le cas où les portefeuilles seraient occupés par des ministres ayant la même ancienneté de services. En dehors de ces cas, les ministres, quel que soit leur département, prennent séance d'après l'ordre que leur assigne la date de leur nomination.

218. Le mouvement général de chaque ministère est placé sous les ordres du ministre, qui manifeste sa volonté par des *ordres,* des *instructions* et des *décisions.* Les instructions sont tantôt générales et tantôt spéciales. *Générales,* elles sont ordinairement développées dans des circulaires insérées à l'*Officiel* et, par conséquent, adressées à tous les fonctionnaires de la même catégorie. *Spéciales,* elles sont l'objet d'une dépêche manuscrite envoyée à un ou plusieurs agents déterminés. Les instructions révèlent aux surbordonnés la pensée du ministre, mais leur laissent une certaine latitude, de telle sorte que l'agent peut, à raison des circonstances spéciales où il est placé, ne pas s'y conformer. *L'ordre* est, au contraire, impératif et ne laisse à l'agent que le choix entre sa démission et l'exécution de l'injonction ministérielle. Par cela seul qu'il donne un ordre, le ministre est présumé avoir pris connaissance de toutes les circonstances de la cause et ne laisser à son subordonné aucun pouvoir d'appréciation.

219. Les instructions générales sont données par les ministres spontanément, sans provocation des parties ni des agents subordonnés. Les instructions spéciales et les ordres sont envoyés tantôt spontanément, tantôt sur le référé des fonctionnaires locaux. C'est une distinction analogue à celle qui était faite, en droit romain, entre le *rescriptum* et l'*edictum.* L'édit était général, applicable à toutes les parties et spontanément rendu par l'empereur, tandis que le rescrit était une réponse faite, dans un cas difficile, sur la demande d'un président de province. Aussi le rescrit est-il souvent empreint d'un caractère qui le réduit à une décision de fait, tandis que l'édit est un acte général qui constitue une loi ou, au moins, une interprétation de la loi.

220. Les instructions et les ordres sont des faits purement intérieurs, qui se passent entre le supérieur et l'inférieur, et n'ont aucune existence à l'égard des tiers. Aussi les parties ne peuvent-elles élever aucune réclamation contre une instruction générale ou spéciale. Qu'elles attaquent les actes faits en vertu de ces instructions ou ordres, rien de mieux; mais elles sont obligées d'attendre que l'acte ait été consommé, et l'ordre, quelque menaçant qu'il puisse être, ne leur cause aucun préjudice appréciable tant qu'il n'est pas exécuté.

L'interprétation d'une loi donnée par une instruction peut avoir une grande autorité de doctrine, mais elle n'est pas obligatoire, et le juge n'est pas tenu de s'y conformer dans l'application. Entre le supérieur et l'inférieur, l'inobservation des instructions et circulaires a pour sanction la destitution, la suspension ou la réprimande suivant les cas, mais la peine ne dépasse pas le cercle purement disciplinaire.

221. Nous avons vu que le Chef de l'État a le droit de faire des règlements, et nous verrons dans la suite que ce droit appartient également au préfet et au maire. La loi ne dit rien en ce qui concerne les ministres. Faut-il conclure de ce silence que le ministre n'a pas reçu un pouvoir qui appartient à des agents subordonnés à son autorité? — Le silence de la loi est décisif, parce que le pouvoir réglementaire étant réservé au Chef de l'État, se trouve par cela même distrait de la délégation faite aux ministres. Le préfet et le maire ne sont sans doute pas, dans la hiérarchie administrative, placés à la même hauteur que le ministre, mais leurs attributions sont plus variées que celles de leur supérieur. Le préfet correspond avec tous les ministères, et, dans le département, il est le représentant du Chef de l'État. Comme ceux du Président de la République, ses pouvoirs sont généraux et concernent tous les services, tandis que le ministre est limité à son département ministériel. Puisque le préfet est dans son département le représentant du Chef de l'État, il est naturel qu'on lui ait délégué le pouvoir réglementaire. La même observation s'applique au maire qui, dans le cercle de la commune, a des attributions générales embrassant tous les services. Quelle utilité d'ailleurs aurait présenté une délégation

du pouvoir réglementaire aux ministres? Ne sont-ils pas placés auprès du Chef de l'État et ne leur est-il pas facile de présenter à sa signature un projet de règlement? — Les préfets et les maires, au contraire, sont éloignés; ils connaissent mieux que personne les besoins locaux et sont en état de mettre l'application de la loi en harmonie avec les circonstances de temps et de lieu. La délégation du pouvoir réglementaire, qui aurait été sans objet à l'égard des ministres, était indispensable en ce qui concerne les préfets et les maires. Le pouvoir de faire un règlement pourrait être délégué à un ministre par une loi et nous en avons cité plus haut un exemple; mais le pouvoir réglementaire n'existerait que par suite de cette délégation et ne pourrait pas sortir des termes dans lesquels elle est faite.

232. La troisième catégorie d'actes que font les ministres s'appelle *décisions*. Tandis que les instructions et les ordres sont ou peuvent être spontanés (*actes de proprio motu*), la décision suppose que le ministre a été saisi d'une réclamation par les parties, et qu'il statue sur un différend. Nous trouvons encore dans le droit romain un acte analogue à la décision : c'est le *décret*. Dans le décret, l'empereur, comme le ministre dans la *décision*, vidait une contestation et rendait un jugement. Chez nous, le ministre est juge ordinaire du contentieux en premier ressort. Toutes ses décisions ne sont cependant pas rendues en matière contentieuse, et la plus grande partie de celles qu'il signe constituent des actes d'*administration pure* qui ne donnent pas lieu à recours, par la voie contentieuse.

Nous insisterons sur cette distinction quand nous nous occuperons de la compétence et des juridictions. Mais nous ferons remarquer dès à présent quel grand intérêt il y a à distinguer entre les décisions en matière contentieuse et les actes de pure administration, 1° parce que la décision en matière contentieuse donne lieu à l'appel au Conseil d'État; 2° parce que la décision du ministre en matière contentieuse est un jugement, et que, par conséquent, elle est régie par les principes sur l'autorité de la chose jugée. Or, ces caractères sont étrangers aux actes d'administration pure.

233. Les auxiliaires des ministres ou employés des bureaux

sont généralement nommés par arrêtés ministériels. Le Président ne rend de décret, en cette matière, que par exception, et seulement pour les employés de l'ordre le plus élevé. L'organisation des bureaux est faite dans tous les ministères à peu près, d'après les mêmes bases, et ne diffère que sur quelques points de détail.

Premièrement, le ministre parce qu'il est un personnage politique, a besoin d'auxiliaires intimes qui aient sa confiance et dont le dévouement soit personnel. D'un autre côté, même dans l'ordre administratif, il se réserve des affaires confidentielles ou urgentes, qu'il entend examiner lui-même sans les faire passer par la filière des bureaux. Pour les affaires politiques ou administratives réservées, chaque ministre a des employés supérieurs qui ne sortent pas ordinairement des bureaux et dont la destinée suit, presque toujours, celle de leur chef. Ils entrent avec lui et se retirent quand il quitte le ministère. Un auxiliaire, du genre confidentiel qu'on trouve d'ordinaire auprès du ministre, c'est le *chef du cabinet*. Le chef du cabinet travaille avec le ministre et prépare la solution des affaires réservées. Suivant le degré de confiance que le ministre lui accorde, ses attributions sont considérables ou restreintes. Quelquefois il est chargé de tout ce qui concerne le personnel et prend même le titre de *chef du cabinet et directeur du personnel*. On en a vu au contraire qui, malgré leur titre, n'étaient que des secrétaires particuliers, écrivant sous la dictée du ministre. Presque toujours ils sont chargés de recevoir les personnes auxquelles le ministre ne peut pas personnellement accorder audience, soit pour rapporter au ministre les réclamations des parties, soit pour annoncer à ces dernières la pensée arrêtée du ministre. Dans les ministères où il n'y a pas de secrétaire général, le chef de cabinet est quelquefois un vrai secrétaire général, moins le titre. Dans quelques ministères, il y a un secrétaire général et point de chef de cabinet, mais seulement un secrétaire particulier.

Le secrétaire général est aussi un auxiliaire presque toujours personnel au ministre qui le choisit. C'est par exception qu'il reste après la chute du ministre, et l'usage ordinairement

suivi, l'associe aux vicissitudes de son chef. Comme l'indique son titre, toutes les parties du département ministériel relèvent du secrétaire général. Personnel, matières administratives, matériel proprement dit, tout rentre dans ses attributions. Il examine les affaires et prépare celles qui demandent la décision du ministre parce qu'elles ont été réservées. Pour les autres, il les tranche lui-même, si le ministre lui a délégué une partie de son autorité, ou il les présente à sa signature avec une observation particulière, lorsqu'elles excèdent le droit de décision qui lui a été conféré. — Chaque jour, les dépêches sont ouvertes et le chef du cabinet retient les affaires réservées au ministre pour les soumettre directement à son examen. Les autres sont distribuées par le secrétaire général entre les *divisions* ou *directions*. Dans les ministères où il n'y a pas de secrétaire général, cette distribution est faite directement par le chef ou directeur du cabinet.

284. Les bureaux sont partagés tantôt en *divisions* tantôt en *directions* ou *directions générales*. Le directeur, et surtout le directeur général, est un employé d'un ordre plus élevé que le chef de division, car la direction et la direction générale comprennent plusieurs divisions. Si elle ne se compose pas de plusieurs divisions mais seulement de plusieurs bureaux c'est presque toujours parce que la direction a été créée *intuitu personæ*, pour donner un titre, un traitement et une position plus élevés à un fonctionnaire, par faveur ou pour récompense. D'après quelles règles décide-t-on si on créera des directions ou seulement des divisions? Il n'y en a pas de fixe; le choix dépend de l'importance des services et surtout de leur variété. En général, la quantité d'affaires comprises dans une direction est plus considérable que celles d'une simple division et les matières sont plus variées. La différence se manifeste aussi par le traitement qui est plus élevé lorsqu'il s'agit d'un directeur que pour un chef de division[1]. Au-dessous du chef de

[1] *Ministère de la guerre.* — Après le cabinet du ministre, viennent sept directions : 1° Direction de l'infanterie; 2° de la cavalerie; 3° de l'artillerie et des équipages; 4° du génie; 5° des services administratifs; 6° des pou-

division ou du directeur on trouve quelquefois un sous-directeur, ordinairement des chefs de bureau, distribués en plusieurs classes suivant le chiffre de leurs appointements. Les sous-chefs de bureau servent d'auxiliaires aux chefs de bureau, et les remplacent lorsqu'ils sont empêchés. Enfin viennent les commis et les expéditionnaires dont le nombre varie beaucoup suivant les ministères, et, dans chaque ministère, de bureau à bureau d'après les besoins du service.

CONSEIL D'ÉTAT.

235. L'organisation et les attributions du Conseil d'État sont actuellement réglées par la loi organique du 24 mai 1872, par quelques autres lois qui l'ont modifiée (lois du 1er août

dres et salpêtres; 7° du service de santé. — Il y a aussi une *direction du contrôle*, et une *direction de la comptabilité et du contentieux*.

Ministère de la marine. — Après le chef du cabinet : 1° Direction du personnel; 2° du matériel; 3° des services administratifs; 4° de la comptabilité générale et deux sous-directions pour le service général des colonies.

Ministère de la justice et des cultes. — Chef du cabinet. — 1° Direction du personnel; 2° direction des affaires civiles et du sceau; 3° direction des affaires criminelles et de grâce; 4° division de la comptabilité. — Pour les cultes une direction générale avec un sous-directeur chargé spécialement des cultes non catholiques.

Ministère des affaires étrangères. — Cabinet et secrétariat. — 1° Direction des affaires politiques; 2° direction des affaires commerciales et consulaires; 3° division des archives; 4° division de la comptabilité.

Ministère de l'intérieur : 1° Direction du cabinet; 2° direction de la presse; 3° direction du secrétariat et de la comptabilité; 4° direction de l'administration départementale et communale; 5° direction de l'administration pénitentiaire; 6° direction de la sûreté générale.

Ministère des finances : 1° Direction du cabinet, du personnel et du matériel; 2° direction du contentieux et de l'inspection générale des finances; 3° direction du mouvement général des fonds; 4° direction de la dette inscrite; 5° direction de la comptabilité. — Pour les services extérieurs, il y a plusieurs directions générales : 1° Direction générale des contributions directes; 2° des contributions indirectes; 3° de l'enregistrement et des domaines; 4° des douanes; 5° des manufactures de l'État; 6° des monnaies et médailles; 7° des caisses d'amortissement et des dépôts et consignations.

Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts. — Cabinet. — 1° Direc-

1874, du 10 août 1876 et 13 juillet 1879), par plusieurs décrets sur la nomination des auditeurs et par le décret portant règlement intérieur du 2 août 1879.

226. Personnel. — Le personnel du Conseil d'État comprend :

1° Le garde-des-sceaux qui en est le président de droit.

2° Un vice-président désigné par décret parmi les conseillers en service ordinaire;

3° Trente-deux conseillers d'État en service ordinaire nommés par décret; le nombre des conseillers ordinaires qui était fixé à 22 par la loi organique a été élevé à trente-deux par la loi du 13 juillet 1879. Cette augmentation a été faite pour créer une section de législation[1];

4° Dix-huit conseillers en service extraordinaire pris parmi

tion du secrétariat (sciences et lettres); 2° de l'enseignement supérieur et administration académique; 3° de l'enseignement secondaire; 4° de l'enseignement primaire; 5° direction de la comptabilité générale; 6° direction des beaux-arts; 7° direction des bâtiments civils; 8° direction des musées.

Ministère des travaux publics. — Cabinet. — 1° Direction du personnel et du secrétariat; 2° direction de la comptabilité; 3° des routes et de la navigation; 4° de la construction des chemins de fer; 5° de l'exploitation des chemins de fer.

Ministère de l'agriculture. — Cabinet. — Division du secrétariat, de la comptabilité et des services intérieurs. — 1° Direction de l'agriculture; 2° des forêts; 3° de l'hydraulique agricole; 4° des haras.

Ministère du commerce. — Cabinet. — 1° Direction du secrétariat et de la comptabilité; 2° du commerce extérieur; 3° du commerce intérieur.

Ministère des postes et télégraphes. — Cabinet. — 1° Direction du cabinet et du service central; 2° direction du matériel et de la construction; 3° des services sédentaires; 4° des correspondances postales; 5° direction de la comptabilité.

[1] La nomination des conseillers d'État d'après la Constitution de 1848, était faite par l'Assemblée nationale. La moitié des conseillers était soumise à réélection, toutes les fois que l'Assemblée était renouvelée. Il fallut, en 1849, à la réunion de l'Assemblée nationale législative, faire réélire la moitié du Conseil qui avait été élu en 1848. Plusieurs ne furent pas réélus. — En 1872, la commission de l'Assemblée proposa de faire nommer les conseillers d'État par l'Assemblée nationale. Cette proposition fut l'objet d'un intéressant débat dans les séances des 30 avril et 1er mai 1872, débat auquel prirent part MM. Bardoux, Duvergier de Hauranne, Audren de Kerdrel, Dufaure, *minis-*

les hauts fonctionnaires, qui portent dans les délibérations du Conseil les connaissances pratiques que donne le maniement des affaires. Ce titre n'est pas attaché de droit à certaines

tre de la Justice et Batbie, *rapporteur*. MM. Bardoux et Dufaure firent ressortir qu'en 1848, il n'y avait qu'une Assemblée élue par le suffrage universel en présence d'un président de la République issu comme elle du suffrage universel et plus puissant qu'elle, parce qu'il avait le commandement et n'avait à délibérer qu'avec lui-même. Le Conseil d'État, qui était presqu'une deuxième Chambre, qui avait en matière législative des attributions étendues, ne pouvait être mis à la disposition d'un président déjà trop puissant. L'Assemblée ne voulut pas confier au Chef de l'Etat la nomination des conseillers d'État et se réserva ce pouvoir. Les mêmes motifs n'existaient pas, suivant ces orateurs, en 1872 pour faire élire par la Chambre les membres d'un Conseil d'État réduit à un rôle consultatif, ni plus ni moins que le Conseil d'État purement administratif des régimes antérieurs. En terminant son discours, M. Dufaure rappela le principe de la séparation des pouvoirs. « Le Conseil d'État, dit-il, est de sa nature un *agent d'exécution délibérant;* il n'est pas législateur; il ne peut pas l'être; il ne l'est même pas dans les règlements d'administration publique. C'est un mode général d'exécution, ce n'est pas un acte de législation; c'est sa nature. Lisez toutes nos chartes, vous y trouverez que les ordonnances et les règlements sont des modes d'exécution des lois et qu'ils sont confiés à la surveillance du Conseil d'État. — Voilà, messieurs, la vérité. Le Conseil d'État appartient de sa nature au pouvoir exécutif. Il n'a appartenu qu'accidentellement et un moment à un quasi-pouvoir législatif. Ne brisez pas cette barrière; elle est la garantie contre l'anarchie d'un côté et le despotisme de l'autre. » M. Batbie, *rapporteur*, répondit que le Conseil, tel qu'on proposait de l'organiser, n'avait que des attributions consultatives; que le président de la République était libre de suivre ou de ne pas suivre ses avis, qu'il serait toujours responsable du parti qu'il prendrait et que si le Conseil d'État avait mission de l'éclairer, il n'aurait pas le pouvoir de le dominer. Aucun conflit n'était à craindre et le principe de la séparation restait entier. — Le rapporteur montra que, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, il y avait des conseils préposés par la loi et donnant des conseils à des agents qui ne les avaient pas nommés. Pourquoi en serait-il autrement du Chef de l'État? Ne pouvait-on pas l'astreindre à demander, avant d'agir, l'avis de conseillers, qui, pour l'éclairer, seraient d'autant plus indépendants qu'ils ne lui devraient pas leur nomination. Après cette discussion, le système de la commission (l'élection par l'Assemblée) fut votée par 338 voix contre 316. La Constitution du 25 février 1875 rendit au président de la République la nomination des conseillers. Il faut reconnaître que les choix annoncés pendant que la loi de 1872 était en discussion, pour les sièges du Conseil d'État ne furent pas sans influence sur le vote de l'Assemblée.

fonctions, car il faut que le fonctionnaire auquel cette distinction est accordée soit désigné par décret; le titre de conseiller est cependant lié à la fonction, car sa perte suivrait celle de la position administrative à laquelle il avait été attaché. (art. 5 de la loi du 24 mai 1872). Le nombre qui n'était que de quinze d'après la loi organique a été porté à dix-huit par la loi du 13 juillet 1879, augmentation proportionnée à celle des conseillers en service ordinaire. Ils sont, comme les conseillers en service ordinaire, répartis entre les sections; mais ils ne peuvent être ni attachés à la section du contentieux ni délégués à l'audience publique délibérant au contentieux;

5° Trente maîtres des requêtes;

6° Trente-six auditeurs, douze de première classe et vingt-quatre de deuxième.

Les auditeurs de deuxième classe sont nommés au concours pour quatre ans, et renouvelables tous les ans par quart. Aussi tous les ans, au mois de décembre, doit avoir lieu un concours pour six places au moins. Les auditeurs dont les fonctions cessent avant les quatre ans ne sont remplacés qu'avec ceux de la série à laquelle ils appartiennent (loi du 10 août 1876).

237. D'après la loi organique, les auditeurs de première classe devaient aussi être nommés au concours; mais le concours a été supprimé par la loi du 13 juillet 1879. Les auditeurs de première classe sont donc, comme les conseillers et les maître des requêtes, nommés par décret. Le gouvernement n'a cependant pas, pour la nomination des auditeurs de première classe, la même latitude que pour celle des conseillers ou des maîtres des requêtes. Le choix est limité aux auditeurs de deuxième classe qui ont quatre années de service, ou aux anciens auditeurs qui comptent quatre années de service soit au Conseil d'État soit dans les fonctions publiques auxquelles ils ont été appelés en dehors du Conseil.

Le concours des auditeurs de première classe a été supprimé par ce motif que les travaux du Conseil sont, pour ainsi dire, un concours permanent et quotidien sous les yeux des meilleurs juges. Ceux qui ont donné cette explication et ceux qui l'ont trouvée suffisante ont été trop préoccupés de l'aptitude pra-

tique. Pour faire des hommes d'élite, de fortes études théoriques sont nécessaires, et c'est les arrêter trop tôt que de les terminer à l'entrée du Conseil d'État. Les rédacteurs de la loi organique avaient pensé que les auditeurs de deuxième classe tenus en éveil, pendant quatre ans, par la perspective du concours, obligés de mêler à l'examen de leurs dossiers une préparation approfondie pour l'épreuve finale, formeraient une pépinière de candidats distingués d'où sortiraient des hommes éminents. La suppression du concours détruit cette espérance en n'admettant d'autre preuve du mérite que l'aptitude à expédier les affaires courantes. Elle a du reste pour conséquence, sauf quelques rares exceptions, de substituer l'ancienneté au choix, et d'éteindre, ou au moins, d'affaiblir l'ardeur au travail. Les rédacteurs de la loi organique avaient voulu créer un foyer d'émulation et préparer des hommes dont l'esprit serait développé à la fois par la pratique des affaires et par une culture théorique intensive, mélange fécond dont l'histoire des hommes de premier ordre nous fournit tant d'exemples. Les auteurs de la loi du 13 juillet 1879 ont supprimé cette épreuve, bien démocratique cependant, ne voyant pas que le concours quotidien et permanent prouverait uniquement la capacité pour l'expédition des affaires courantes, affaires qui, pour la plupart, sont de petite importance et auxquelles suffisent les qualités d'un esprit moyen. Si on s'était décidé par les mêmes motifs pour l'avancement des officiers, l'école supérieure de guerre n'aurait pas été créée et on se serait contenté de les juger tous par leurs services quotidiens, par leur exactitude, par la précision de leurs commandements, en un mot, par l'état de leurs notes; aucun examen n'aurait été exigé; mais il a été reconnu que les études théoriques étaient indispensables pour élever et développer l'intelligence de l'officier, et c'est ce qu'il aurait fallu reconnaître aussi pour les auditeurs au Conseil d'État.

238. Les auditeurs de première classe sont, comme les maîtres des requêtes et les conseillers d'État, nommés sans limitation de temps, tandis que les auditeurs de deuxième classe

sont nommés pour quatre ans. A quoi tient cette différence? Le Conseil d'État, pour les auditeurs de seconde classe, n'est qu'une école d'application et le temps des études doit être limité; il faut d'ailleurs faire de temps en temps des vacances, pour ouvrir l'école à un nombre d'élèves aussi considérable que, possible. Pour les auditeurs de première classe, le Conseil est déjà une carrière. Leur nomination a fait la sélection des plus distingués parmi les auditeurs de deuxième classe et désigné ceux qui doivent rester au Conseil d'État. Aussi sont-ils nommés à vie, et leurs fonctions dureraient indéfiniment si, du vivant du titulaire, elles ne prenaient fin par la révocation, la démission ou l'avancement.

229. La nomination des auditeurs de deuxième classe a donné lieu à une question qui n'a pas encore reçu de solution relativement aux conditions à exiger pour l'admission au concours. Ces conditions ont, à plusieurs reprises, été réglées par décret du président de la République sous le contre-seing du garde-des-sceaux, ministre de la justice. Le décret du 14 août 1879, entre autres conditions d'admissibilité, a exigé que les candidats eussent le diplôme de licencié en droit, ès-lettres ou ès-sciences, mais obtenu *dans une faculté de l'État.* C'était exclure les diplômes obtenus à la suite d'examens devant les jurys mixtes et cela contrairement aux lois sur la liberté de l'enseignement supérieur qui admettaient l'égalité des diplômes délivrés par le ministre, que le certificat d'aptitude émanât d'une faculté de l'État ou d'un jury spécial. Le gouvernement, interpellé sur la teneur de ce décret, s'est défendu en disant que le Conseil d'État était maître de fixer les conditions du concours et que ce droit lui a été conféré par une délégation de la loi. En effet, la loi du 24 mai 1872, article 5, porte : « aux conditions déterminées par un règlement d'administration publique que le Conseil d'État sera chargé de faire. » C'est la reproduction des termes qu'employait la loi du 3 mars 1849; or, il n'est pas douteux que dans cette loi « le règlement que le Conseil d'État était chargé de faire » s'entendait d'un règlement que le Chef de l'État ne pouvait pas modifier et qui devait être promulgué comme un complé-

ment de la loi. La constitution de 1848, article 75, distinguait, en effet, les décrets réglementaires en Conseil d'État, mais émanant de l'autorité du Chef de l'État et les règlements faits par le Conseil d'État en vertu d'une délégation expresse. En reproduisant les termes de la loi du 3 mars 1849, la loi du 24 mai 1872 a-t-elle entendu consacrer le même système?

Le Conseil d'État actuel diffère profondément du Conseil d'État de 1848. Celui-ci n'était pas une assemblée purement consultative; il avait des pouvoirs propres et c'est pour cela qu'il pouvait faire des règlements que le président de la République était tenu de promulguer sans aucune modification. Le Conseil d'État actuel n'est au contraire, sauf en matière contentieuse, qu'un corps consultatif, et il n'a pas, comme le Conseil d'État, le pouvoir de faire des règlements obligatoires pour le président de la République. La délégation que l'article 5 de la loi fait au Conseil pour faire le règlement du concours ne doit s'entendre que d'une délégation pour préparer ce règlement. La différence des deux Conseils d'État ne permet pas que les mêmes mots aient la même signification, les deux lois ayant adopté des systèmes si différents. Ce qui le prouve, c'est que tous les règlements pour le concours (14 octobre 1872, 29 février 1878 et 14 août 1879) ont été faits par décrets réglementaires, le Conseil d'État entendu, forme qui implique le caractère consultatif de la délibération du Conseil et le pouvoir de modification pour le Chef de l'État. Si le Conseil d'État avait fait un règlement *jure proprio*, il aurait fallu, suivant la forme employée en 1848, le promulguer comme une loi. En présence de cette controverse, le Sénat a voté une proposition de loi qui tranchait la question suivant l'opinion que nous venons de soutenir; mais la proposition n'a pas été, au moins encore, votée par la Chambre des députés.

7° Un secrétaire général est placé à la tête des bureaux; il a le rang et le titre de maître des requêtes. Un secrétaire spécial est attaché à la section du contentieux.

8° Enfin les ministres ont rang et séance à l'assemblée générale avec voix délibérative dans les affaires qui dépendent de leurs ministères respectifs. Le garde-des-sceaux a toujours voix

délibérative, soit qu'il préside l'assemblée générale, soit qu'il préside une section[1].

Pour la nomination des maîtres des requêtes, du secrétaire général, du secrétaire du contentieux (loi du 24 mai 1872, art. 5) et pour celle des auditeurs de première classe (loi du 13 juillet 1879, art. 2), le vice-président et les présidents de section réunis sont appelés à faire des présentations.

230. Les conseillers d'État en service ordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs de première classe, peuvent, après trois années depuis leur entrée au Conseil d'État, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques pour une durée qui n'excédera pas trois ans. Pendant ces trois ans, ils ne sont pas remplacés au Conseil; mais les traitements ne peuvent pas être cumulés. — Le nombre des conseillers nommés à des fonctions publiques ne peut pas dépasser le cinquième du nombre des conseillers, des maîtres des requêtes et des auditeurs.

Les conseillers et les maîtres des requêtes remplacés dans leurs fonctions peuvent obtenir le titre d'honoraires.

Les auditeurs de première classe peuvent être nommés maîtres des requêtes honoraires s'ils comptent huit ans de services au Conseil d'État.

231. La délibération au Conseil d'État a lieu de trois manières : 1° en assemblée générale; 2° en séance de section; 3° en assemblée du contentieux.

232. L'assemblée générale, qui se compose de toutes les sections réunies, est présidée par le ministre de la justice ou,

[1] Les traitements du Conseil d'État sont fixés ainsi qu'il suit : vice-président, 25,000 fr.; présidents de section, 18,000 fr.; conseillers d'Etat, 16,000 fr.; maîtres des requêtes, 8,000 fr.; auditeurs de première classe, 4,000 fr. Les auditeurs de deuxième classe n'ont pas de traitement. Sous l'Empire, les traitements étaient plus élevés : ministre présidant le Conseil d'État, 100,000 fr.; vice-président, 60,000 fr.; présidents de section, 35,000 fr.; conseillers d'État, 25,000 fr.; maîtres des requêtes, première classe, 10,000 fr.; deuxième classe, 6,000 fr.; auditeurs de première classe, 2,000 fr. — En 1849, le Conseil d'État était présidé par le vice-président de la République. — Présidents de section, 15,000 fr.; conseillers d'État, 12,000 fr.; maîtres des requêtes (une seule classe), 6,000 fr.; auditeurs (une seule classe), 2,000 fr.

à défaut, par le vice-président. Si le vice-président est empêché, le Conseil d'État est présidé par le plus ancien des présidents de section. L'assemblée générale ne peut délibérer qu'autant que seize membres au moins, ayant voix délibérative, sont présents. Pour former ce *quorum* on ne compte pas les ministres qui ont rang et séance au Conseil d'État et qui votent, quand ils sont présents. En cas de partage, le président a voix prépondérante (Loi du 13 juillet 1879, art. 6). Après le rapport, la discussion s'ouvre et, quand elle est terminée, le vote a lieu par assis et levé ou, en cas de doute sur le résultat de l'épreuve, par appel nominal.

233. A quels caractères reconnaîtra-t-on les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale? — L'article 7 du règlement du 2 août 1879, reproduisant pour la plus grande partie les dispositions des règlements antérieurs, a déterminé, par énumération, les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale et, comme l'énumération est limitative, il en résulte que les affaires qui n'y sont pas comprises doivent s'arrêter à la section.

234. Les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale du Conseil d'État se divisaient, d'après le règlement de 1852, en deux catégories : 1° les affaires du *grand ordre* et 2° les affaires du *petit ordre*. — Les premières étaient portées sur un ordre du jour imprimé et distribué, deux jours au moins avant la séance, aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs. Les affaires du petit ordre n'étaient pas portées sur l'ordre du jour imprimé, à moins que le président de la section, pour mieux appeler l'attention du Conseil sur une affaire, ne demandât qu'elle fût portée au *grand ordre*, quoique par sa nature elle appartînt au *petit ordre*. Pour distinguer le grand du petit ordre, le législateur avait encore procédé par énumération et rejeté dans le petit ordre les affaires qui n'étaient pas comprises formellement dans le grand ordre (art. 15 et 16 du décret des 30 janvier-18 février 1852).

Cette distinction n'a pas été reproduite par le règlement du 2 août 1879 :

« Article 14. Il est dressé par le secrétaire général, pour cha-

que séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle mentionne le nom du rapporteur et contient la notice de chaque affaire, rédigée par le rapporteur.

« Article 15. Le rôle est imprimé et adressé aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs, deux jours au moins avant la séance. »

235. Pour la délibération en assemblée de section, le Conseil d'État est partagé en cinq sections :

1° Section de législation, justice et affaires étrangères;

2° Section du contentieux;

3° Section de l'intérieur, de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts;

4° Section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce;

5° Section des finances, de la guerre, de la marine et des colonies.

Chaque section est composée de cinq conseillers d'État en service ordinaire et d'un président, à l'exception de la section du contentieux qui a six conseillers en service ordinaire et un président. Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont répartis entre les sections[1] dans les proportions fixées par l'article 4 du règlement intérieur; mais cette répartition peut être modifiée par le vice-président sur la proposition des présidents de section[2].

236. Dans chaque section il est tenu deux rôles, l'un pour les affaires urgentes et l'autre pour les affaires qui n'ont pas

[1] Section de législation : 3 maîtres des requêtes, 2 auditeurs de première classe et 3 de deuxième;

Section du contentieux : 12 maîtres des requêtes, 4 auditeurs de première classe et 10 de deuxième;

Section de l'intérieur, etc. : 5 maîtres des requêtes, 2 auditeurs de première classe et 4 de deuxième;

Section des finances, etc. : 5 maîtres des requêtes, 2 auditeurs de première classe et 3 de deuxième;

Section des travaux publics, etc. : 5 maîtres des requêtes, 2 auditeurs de première classe et 4 de deuxième.

[2] Les trente-deux conseillers en service ordinaire sont répartis de la manière suivante :

ce caractère. C'est au président de la section qu'il appartient de décider quelles affaires seront portées au rôle des matières urgentes, et il se décide soit d'après la nature de l'affaire, soit d'après les circonstances spéciales dans lesquelles elle se produit. Les affaires urgentes sont constamment à l'ordre du jour et, si l'instruction est terminée, le rapport doit être fait sans retard. S'il faut demander un supplément d'instruction, le rapporteur en saisit la section à la première séance qui suit la remise du dossier. Après la décision de la section, il prépare la correspondance qui est signée par le président de la section, et le dossier est renvoyé au ministre compétent avec la demande du supplément d'information. Au retour du dossier, le rapport doit être présenté sans retard après le renvoi des pièces. Pour les affaires non urgentes, la loi ne fixe pas de délai et donne au rapporteur une latitude que l'autorité du président peut élargir ou restreindre à volonté.

337. Les affaires contentieuses sont soumises à un double examen :

1° A la section du contentieux statuant à huis-clos;

2° A une discussion publique devant la section du contentieux, augmentée de huit membres pris, en nombre égal, dans chacune des quatre autres sections[1].

Autrefois, sous l'ordonnance du 12 septembre 1839 et la loi du 19 juillet 1845, les questions contentieuses, après avoir été examinées en assemblée secrète de section, étaient portées en audience publique devant l'assemblée générale du Conseil d'État. La loi de 1849 disposa que la section serait un véritable tribunal administratif, qu'elle déciderait définitivement, après débat

1° Vice-président du Conseil d'État.....	1
2° Section du contentieux.....	6
3° Quatre sections à cinq conseillers.....	20
4° Cinq présidents de section.....	5
Total.....	32

[1] Loi du 13 juillet 1879, article 5. « L'Assemblée publique statuant au contentieux se compose : 1° du vice-président; 2° des membres de la section; 3° de huit conseillers *en service ordinaire*, pris dans les autres sections conformément à l'article 7 de la loi du 24 mai 1872. »

en séance publique, et supprima, comme inutile, la discussion en séance secrète. Le décret du 25 janvier 1852 prit un terme moyen entre ces deux systèmes. L'examen, à huis-clos, en séance de section fut conservé, et le débat public fut porté devant la section augmentée de conseillers pris dans les autres sections. Ce système a été suivi par la loi actuelle. Il en résulte que le débat public a lieu devant des juges dont une partie a son opinion faite, tandis que l'autre ne connaît pas l'affaire et ne s'est encore pas formé d'avis. Ainsi ont été combinés les avantages de l'examen à huis-clos avec ceux de la discussion en séance publique. Toutes les affaires ne sont pas portées à l'audience publique; celles pour lesquelles il n'a pas été constitué d'avocat sont, en principe, jugées par la section, à moins que le renvoi à l'audience publique ne soit demandé par un conseiller ou par le commissaire du gouvernement (art. 19 de la loi du 24 mai 1872).

La loi du 24 mai 1872, art. 21, exige, pour la validité de la délibération, la présence d'au moins neuf membres ayant voix délibérative. Le rapporteur, si c'est un maître des requêtes, compte pour former ce *quorum;* il ne compte pas si c'est un auditeur, les auditeurs n'ayant que voix consultative dans les affaires dont le rapport leur est confié. Si le nombre des présents était inférieur à neuf, on appellerait, pour le compléter, des conseillers en service ordinaire d'autres sections, d'après l'ordre du tableau. Le même article dispose que le Conseil ne peut délibérer au contentieux qu'en nombre impair. On a voulu par cette disposition éviter le partage et la nécessité de recommencer les plaidoiries; car la prépondérance de la voix du président ne s'applique pas en matière contentieuse. Comment procéderait-on si les présents ayant voix délibérative étaient en nombre pair? On appelait, avant la loi du 13 juillet 1879, un autre conseiller pour rendre le nombre impair; mais d'après l'article 5 de cette loi, lorsque les membres de l'assemblée du contentieux sont en nombre pair, le dernier des conseillers d'État doit s'abstenir.

238. Quatre maîtres des requêtes sont chargés de donner des conclusions sur les affaires portées à la séance publique. Le

président de la section nomme le rapporteur et distribue les affaires entre les commissaires du Gouvernement. L'ordre du jour des affaires qui doivent être portées à l'audience publique, est arrêté par le commissaire du gouvernement de service et distribué, quatre jours avant l'audience, aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs. Les avocats dont les affaires doivent être appelées reçoivent aussi l'ordre du jour[1].

Les rapporteurs sont, pour chaque affaire, désignés par le président, dans chaque section, et le règlement actuel ne contient aucune disposition qui permette au président du conseil d'État de changer les rapporteurs nommés par le président de la section. D'un autre côté, les conseillers d'État ne peuvent pas, arbitrairement, être envoyés d'une section dans une autre. D'après l'article 5 du règlement, le changement ne peut être ordonné que par décret, sur la demande du conseiller et de l'avis du vice-président du Conseil d'État. On n'a pas voulu que le gouvernement pût, à volonté, changer la majorité dans une section en faisant un roulement contre le gré des conseillers intéressés. — Tous les trois ans, il peut être procédé à une nouvelle répartition des conseillers et maîtres des requêtes. La répartition est faite par décret en ce qui concerne les conseillers, et par arrêté du ministre de la justice pour les maîtres des requêtes. Quant aux auditeurs, chaque année, au 15 octobre, ils sont répartis entre les sections.

DROIT COMPARÉ[2].

339. Ancien droit. — Droit intermédiaire. — Restauration. — Monarchie de Juillet. — République. — Second Empire. — A toutes les époques les souverains ont été entourés de ministres, auxquels était délé-

[1] Art. 19 et suivants du règlement intérieur et loi du 13 juillet 1879, art. 4, § 3.

[2] Dans l'empire romain, l'administration centrale se composait de l'empereur d'abord, maître absolu en qui s'étaient absorbés les pouvoirs législatif et exécutif. La plus grande partie des attributions du pouvoir exécutif

guée la plus grande partie des attributions. Les ministres furent d'abord des familiers du prince, attachés à sa maison et chargés des intérêts de l'État en même temps que des affaires domestiques. La distinction entre les affaires de l'État et celles du prince est une notion qui appartient aux civilisations avancées; il est rare qu'elle apparaisse dans les temps primitifs. Le *chan-*

avait été déléguée au *préfet du prétoire*, sorte de premier ministre tellement élevé en dignité que l'empereur lui-même se levait en sa présence. Son pouvoir était si grand qu'Auguste avait créé deux préfets pour qu'ils se fissent réciproquement obstacle. Tibère nomma Séjan seul préfet du prétoire. Après la translation de l'empire à Constantinople, le nombre des préfets du prétoire fut porté à quatre : un pour l'Orient; le second pour l'Illyrie orientale et la Thrace; le troisième pour l'Italie, l'Illyrie occidentale et l'Afrique; le quatrième pour la Gaule, l'Espagne et la Bretagne. Ils avaient sous leur autorité les *vicarii* qui gouvernaient les diocèses, et ceux-ci avaient sous leurs ordres les *legati* ou *præsides* préposés à l'administration des provinces. Toutes les parties de l'administration aboutissaient au préfet du prétoire, et c'était de ce centre que partaient les ordres envoyés aux autorités secondaires des diocèses et de la province. Le préfet avait même le pouvoir judiciaire. Il pouvait prononcer de grosses amendes contre les délinquants et rendre ses jugements en quelque lieu qu'il se trouvât, c'est-à-dire même hors de son prétoire. L'appel des juges de province était porté devant le préfet du prétoire; pendant longtemps, la décision de ce dernier fut souveraine et ne put pas être déférée à l'empereur. Cependant Dioclétien et Maximien permirent de se pourvoir devant l'empereur contre la décision du préfet pendant deux années mais seulement par voie de supplique (*facultas supplicandi, non provocandi*) pour fausse application de la loi (*si contrà jus se læsos affirment*). Une des plus importantes attributions du préfet du prétoire consistait à répartir l'impôt et à fixer le contingent de chaque province (*fiscum pro suâ deliberatione distribuit*). En matière d'impôts, il n'était d'ailleurs chargé que de répartir et n'avait pas le droit d'établir des taxes nouvelles. Sauf la répartition, il paraît même que le préfet du prétoire demeurait étranger à l'administration des finances. Le *comes sacrarum largitionum* ou ministre des finances et le *comes rerum privatarum* ou ministre du domaine privé de l'empereur ne relevaient pas de l'autorité du préfet du prétoire. Les autres ministres portaient les noms suivants : 1° *Præpositus sacri cubiculi* ou grand chambellan. Les employés placés sous ses ordres avaient soin de la personne, des vêtements et des appartements de l'empereur. 2° *Magister officiorum* ou maître de la police; il était chargé de maintenir l'ordre dans le palais et de surveiller, sur tous les points de l'empire, les services publics qui se rattachaient à la tranquillité publique. 3° *Primicerius notariorum* ou premier secrétaire d'État. Il veillait à ce qu'il fût tenu note

celier, le *notaire,* le *référendaire* n'étaient, dès le principe, que des officiers chargés de contresigner les actes du souverain pour leur donner date certaine. La charge de chancelier qui devint si importante lorsque l'administration de la justice y fut rattachée, eut donc une origine fort modeste parmi les emplois de la maison du roi[1]. Les finances furent également admi-

des actes et délibérations du prince. 4° *Magistri militum.* Ils avaient sur les militaires des pouvoirs aussi étendus que ceux des préfets du prétoire sur les services civils. Leurs attributions avaient été détachées de celles du préfet du prétoire qui, primitivement, réunissait les pouvoirs civil et militaire. Les empereurs purent juger à la suite de révoltes conduites par les maîtres de la milice que, même séparé des attributions en matière civile, le pouvoir militaire confié à une seule personne était encore très dangereux. C'est pour cela qu'ils créèrent plusieurs *magistri militum* afin de les annuler l'un par l'autre. Il y en avait cinq dont trois dans les préfectures et les deux autres de service auprès de l'empereur; ces derniers s'appelaient *magistri militum in præsenti* ou *præsentales.* — L'empereur avait auprès de lui une espèce de conseil appelé *consistorium,* dont la constitution fut modifiée à plusieurs reprises. Les membres avaient le titre de comtes du consistoire (*comites consistoriani*). Ce conseil, dans lequel siégeaient les plus hauts dignitaires de l'empire, donnait son avis sur les grandes affaires d'État et, en particulier, sur les projets de lois qui lui étaient soumis par le prince. Il ne faut pas confondre le *consistorium* ou conseil politique de l'empereur avec *l'auditorium* qui était son conseil en matière judiciaire. Comme les juges de province, le prince, quand il rendait la justice, avec les assesseurs qui préparaient la décision par leur délibération. Les décisions du prince en matière judiciaire n'avaient d'autre autorité que celle de la chose jugée à l'égard des parties, cependant lorsque l'empereur avait examiné l'affaire en principe (*cognoscens* decrevit), sa décision avait la force d'une interprétation générale applicable à tout le monde. — Il y avait encore à Rome un sénat, des consuls et des préteurs, mais tout en conservant leur noms aux anciennes institutions républicaines, les empereurs leur avaient enlevé tout pouvoir réel en matière politique et administrative. C'étaient des ombres que les princes conservaient pour ne pas déplaire à ceux qui aimaient les grands souvenirs attachés à ces magistratures. — V. Serrigny, *Droit public et administratif romain* (t. I, 21 à 128).

[1] *Origines du pouvoir ministériel* (secrétaires d'État depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV), par le comte de Luçay. — C'est sous le règne de Henri II que l'institution des secrétaires d'État fut érigée en titre d'office. Mais l'ordonnance de 1547 ne fit que confirmer un état de choses en grande partie existant antérieurement. « L'existence des secrétaires d'État est aussi ancienne que celle des États; les souverains ont toujours eu besoin, en effet,

nistrées par deux officiers de même nature; le bouteiller et le chambrier jusqu'au règne de Philippe le Bel qui créa le *surintendant des finances*. Sous Louis XIV, le surintendant fut remplacé par le *contrôleur général des finances*. Entre les deux emplois il y avait cette différence principale que le surintendant avait une autorité propre pour ordonnancer les dépenses, sans en référer au roi, tandis que le contrôleur général ne pouvait que présenter les propositions de dépenses à la signature du roi, et contre-signer les ordonnances approuvées par le prince.

Une ordonnance de Louis XIII, du 11 mars 1626, avait ajouté à la chancellerie et au contrôle général quatre ministères : 1° le ministère de la maison du roi; 2° le ministère des affaires étrangères; 3° le ministère de la guerre; 4° le ministère de la marine. Cette organisation fut conservée sous Louis XIV; seulement, lorsqu'il fut parvenu à sa majorité, le roi supprima la charge de premier ministre pour mieux notifier que désormais il régnerait en maître et qu'il était affranchi de la tutelle des ministres.

Après la mort de Louis XIV, les ministres furent remplacés par un *conseil de régence* qui se décomposait en sept conseils secondaires : 1° conseil de conscience; 2° conseil de guerre; 3° conseil de finances; 4° conseil de marine; 5° conseil des affaires étrangères; 6° conseil des affaires de l'intérieur; 7° conseil du commerce. Chacun de ces conseils ayant dix membres, le conseil de régence était composé de soixante-dix personnes. L'institution ne dura pas, et en 1718 le Régent revint au système des ministères[1].

d'avoir près de leur personne un fonctionnaire chargé de formuler leurs volontés. — Sous les premiers Capétiens, cet emploi était confié au chancelier; il rédigeait les décisions prises dans le Conseil des clercs et des barons où se réglaient la plupart des affaires publiques et administratives d'alors, et apposait sur les chartes et actes publics l'empreinte du sceau royal dont la garde lui était confiée. N..... *Cancellarius Scripsit;* telle était la mention qu'il inscrivait à la suite des seings des conseillers du prince, et son unique participation aux mesures adoptées. Ce fut seulement dans le courant du XIIIe siècle que, s'élevant de cette position subalterne, il prit rang parmi les grands officiers de la couronne, alors au nombre de quatre : le Sénéchal, le Connétable, le Bouteiller et le Grand Chambrier. »

[1] « Quelques jours auparavant (16 septembre 1718), dit M. de Luçay, le car-

240. Sous l'ancien régime, les ministres ne dépendaient que du roi et pourvu qu'ils se conformassent à ses ordres ils n'encouraient aucune responsabilité. Leur responsabilité ne commençait que si, outre-passant les ordres du roi et les lois, ils abusaient de leur crédit pour commettre les dilapidations ou des abus de pouvoir. Même en ces cas, leur responsabilité effective ne commençait que le jour où la faveur royale les abandonnait et les livrait à la justice. Ainsi l'ancien régime cumulait l'inviolabilité de la personne royale avec l'irresponsabilité ministérielle. La législation qui sortit de la révolution de 1789 changea cet ordre de choses et, tout en maintenant l'inviolabilité royale, créa la responsabilité ministérielle. Le roi, dans ce système, ne pouvait pas mal faire; mais ses ministres étaient responsables des actes qu'ils contresignaient, et il ne leur était plus permis d'invoquer, pour se couvrir, la volonté du roi inviolable.

241. La loi du 25 mai 1791 laissa au prince le droit de choisir ses ministres mais réserva à l'Assemblée la division des ministères et le droit de déterminer leurs attributions. Après le 10 août 1792, le roi ayant été suspendu de l'exercice de ses pouvoirs, la Convention nomma directement les ministres. Il y en avait six depuis 1791 : 1° justice; 2° intérieur; 3° contributions et revenus publics; 4° guerre; 5° marine; 6° relations extérieures. Le mouvement de la trésorerie était alors séparé du

dinal Dubois avait donné sa démission de chef du Conseil de conscience. Cet éclat porta le dernier coup aux conseils dont les vacances, peut-être intentionnellement accordées, tenaient alors les membres dispersés. Celui de conscience s'assembla une fois chez l'archevêque de Bordeaux, et fut cassé. Sa chute entraîna celle des autres. Un arrêt du Conseil de régence du 24 septembre en prononça la suppression et « ainsi, dit Saint-Simon, la forme du gouvernement de Louis XIV, que le Régent avait voulu détruire à la mort du roi, dut, trois ans après, son rétablissement au même Régent, tant il est vrai qu'il n'est en ce monde que bas et petit intérêt particulier, et que tout est cercle et période. » M. de Luçay, après avoir reconnu que les conseils furent ébranlés par l'ambition du duc de Noailles qui voulait devenir premier ministre et par celle du cardinal Dubois qui s'était proposé le même but pour lui-même, ajoute, avec M. de Carné, « qu'une administration collective sans unité et sans direction, était manifestement incapable de faire face à d'aussi sérieuses difficultés que celles où la situation des finances plaçait le royaume et que cette impuissance fut la cause véritable de la chute des conseils. »

ministère des finances qui n'était, comme son nom l'indiquait, que le ministère des *contributions et revenus publics*. Une commission spéciale était chargée de la trésorerie et se composait de membres nommés par l'Assemblée nationale. Pourquoi avait-on renoncé, pour cette partie de l'administration des finances, au principe de l'unité de direction qui avait été adopté pour les autres? Le système d'une commission dont les membres étaient réciproquement appelés à se surveiller, paraissait offrir plus de garanties pour une administration qui consistait, tout entière, dans le mouvement des deniers publics. L'idée des commissions collectives ne tarda pas à être préférée par la susceptibilité ombrageuse de la Convention, et le 1er avril 1794 (12-13 germinal an II) elle était étendue à toutes les branches de l'administration. Elles furent confiées à douze commissions composées chacune de deux membres et d'un adjoint[1] et placées sous la direction suprême du comité de salut public. Cette vigoureuse concentration de tous les pouvoirs dans les mains de l'Assemblée fut provoquée par les circonstances périlleuses dans lesquelles se trouvait le pays. Elle était motivée par l'exposé de motifs que présenta Carnot, au nom du comité de salut public, sur ce que l'institution *des ministères était contraire au régime républicain*[2].

243. Le comité de salut public avait été organisé par un décret du 11 avril 1793; il se composait de neuf personnes nommées au scrutin, par appel nominal, dans la Convention nationale et parmi les membres de l'assemblée. « Le comité de salut public, disait l'article 2, délibérera en secret. Il sera chargé de surveiller et accélérer l'action de l'administration

[1] Sauf la commission des relations extérieures, qui n'avait qu'un seul commissaire sans adjoint, et celle de la guerre qui n'avait aussi qu'un seul membre avec un adjoint. La commission des finances se composait de cinq commissaires et d'un adjoint. Toutes les autres commissions avaient deux membres et un adjoint. Les commissaires recevaient un traitement de 12,000 livres chacun. Le traitement des adjoints était de 8,000 livres (art. 1, 2, 3, 4, 5 et, en ce qui concerne le traitement, l'art. 21 du décret du 12 germinal an II).

[2] *Moniteur* du 14 germinal an II.

confiée au conseil exécutif provisoire (on appelait ainsi le conseil des ministres remplacé quelques mois après par les commissions), dont il pourra même suspendre les arrêtés lorsqu'il les croira contraires à l'intérêt national, à la charge d'en informer sans délai la Convention.

« Article 3. Il est autorisé à prendre, dans des circonstances urgentes, des mesures de défense générale intérieure et extérieure, et les arrêtés signés de la majorité de ses membres délibérants, qui ne pourront être au-dessous des deux tiers, seront exécutés sans délai par le Conseil exécutif provisoire. Il ne pourra, en aucun cas, décerner des mandats d'amener ou d'arrêt si ce n'est contre des agents d'exécution, et à la charge d'en rendre compte, sans délai, à la Convention nationale. »

L'article 4 mettait à la disposition du comité une somme de 100,000 livres pour dépenses secrètes, et l'article 5 disposait que, chaque semaine, il serait tenu de présenter un rapport sur la situation générale de la République[1].

243. Les commissions furent supprimées par la loi du 10 vendémiaire an IV[2] qui rétablit les ministères, en exécution des principes écrits dans la Constitution directoriale (Constit. du

[1] Le principe du comité de salut public avait été décrété le 18 mars 1793; son organisation ne fut faite que le 11 avril 1793. (V. la discussion dans le *Moniteur* du 9 avril.)

Art. 4 du décret du 18 mars 1793 : « Il sera formé incessamment dans le sein de l'Assemblée nationale un comité de salut public, et organisé de manière *à prévenir toutes les défiances, à éteindre les discordes* et à établir des communications plus actives de la Convention avec le Conseil exécutif.

[2] Art. 1er de la loi du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795). « Il y a six ministres, savoir : un ministre de la justice, un ministre de l'intérieur, un ministre des finances, un ministre de la guerre, un ministre de la marine et un ministre des relations extérieures. » Les articles suivants fixaient la compétence de chaque ministre. Les travaux publics, le commerce, l'agriculture et l'instruction publique dépendaient du ministère de l'intérieur. Les postes du ministère des finances. Le traitement des ministres était fixé à la moitié du traitement des membres du Directoire; celui du ministre des relations extérieures était des trois quarts. La Constitution du 5 fructidor an III, art. 173, réglait le traitement des directeurs : « Le traitement de chacun d'eux est fixé, pour chaque année, à la valeur de 50,000 myriagrammes de froment (10,222 quintaux). »

5 fructidor an III, art. 148). Cette Constitution donnait au Directoire exécutif le droit de nommer les ministres; mais la fixation du nombre des ministères et de leurs attributions était laissée dans le domaine du pouvoir législatif. La Constitution consulaire (22 frimaire an VIII) ne modifia pas sensiblement cette organisation, et l'on n'y trouve d'autre innovation que celle qui oblige le Premier Consul à choisir ses ministres sur une liste de candidats présentés par les collèges électoraux.

244. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui établit l'Empire, fit cesser la responsabilité politique des ministres devant les assemblées. Comme sous l'ancien régime, les ministres ne furent responsables qu'envers le chef de l'État et purent se couvrir de l'ordre du prince. La nomination des ministres et la fixation de leurs attributions appartinrent désormais au chef du pouvoir exécutif; bientôt d'ailleurs la disposition cessa d'avoir de l'intérêt, l'Empereur ayant absorbé le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Des décrets successifs portèrent à douze le nombre des ministères. C'étaient : 1° le ministère de l'intérieur; 2° de la guerre; 3° des relations extérieures; 4° des finances; 5° de la marine; 6° de la justice; 7° du trésor public. Par suite de la création du ministère du trésor public, le ministère des finances était réduit aux *contributions et revenus publics*, comme on disait en 1791; 8° du matériel de la guerre; 9° des cultes; 10° de la police générale; 11° des manufactures et du commerce; 12° de la secrétairerie d'État. Le dernier avait pour attributions toutes celles qui n'avaient point été expressément accordées à un autre ministère. Son nom lui venait de ce que sa mission principale consistait à contre-signer les actes de la puissance exécutive et de leur donner l'authenticité. Le contre-seing n'appartenait pas aux autres ministres, et c'est pour cela qu'ils n'avaient pas le titre de : *ministre secrétaire d'État au département de.....*, titre qui leur a été donné dès qu'on leur a rendu le contre-seing en rétablissant leur responsabilité. C'est ce qui arriva au commencement de la Restauration; le titre spécial fut supprimé et tout ministre à portefeuille devint secrétaire d'État.

245. La Restauration commença par réduire à sept le

nombre des ministères : justice, affaires étrangères, guerre, marine, intérieur, finances et maison du roi. Mais il fut porté à dix par la création successive des ministères des affaires ecclésiastiques, de l'instruction publique et des manufactures et du commerce. Ce dernier ministère fut supprimé en 1829, un an environ après sa création. D'un autre côté, la maison du roi cessa d'être un département ministériel pour devenir une *intendance générale*, de sorte qu'à la fin de la Restauration le nombre des ministères ne dépassait pas huit.

Le gouvernement de Juillet rétablit le ministère du commerce en 1831, et, en 1839, créa le ministère des travaux publics. Mais le ministère des cultes ayant été joint à la justice, il n'y eut que neuf ministères sous le règne de Louis-Philippe.

En 1848, le gouvernement provisoire ne changea rien au nombre des ministères et se borna, — ce que rendait nécessaire la position personnelle du ministre de la justice — à faire passer les cultes de la justice à l'instruction publique. Des combinaisons personnelles avaient également déterminé la commission exécutive à créer un ministère des cultes séparé; mais le titulaire désigné n'ayant pas accepté, les cultes restèrent joints au ministère de l'instruction publique. En créant un ministère des cultes indépendant, la commission exécutive usait du droit que la législation de la monarchie, non encore abrogée sur ce point, donnait au chef du pouvoir exécutif de modifier la composition et les attributions des ministères. Cet ordre de choses fut changé par la Constitution du 4 novembre 1848 qui, par un retour au système de 1791, laissa au pouvoir exécutif le choix des ministres, mais rendit au pouvoir législatif tout ce qui concernait la constitution des départements ministériels. — Après les événements de décembre 1851, le système qui attribue au gouvernement le choix des ministres et la division des ministères fut rétabli, et il n'a pas été modifié par les lois constitutionnelles actuellement en vigueur.

246. A l'origine de la monarchie, le roi était investi de tous les pouvoirs et spécialement du pouvoir judiciaire. Mais la complication des rapports et l'extension de la monarchie rendirent indispensable la création de corps chargés de rendre la justice.

et le roi délégua une partie de ses attributions judiciaires aux Parlements. Il en retint une partie pour les exercer lui-même, en Conseil d'État. Là est l'origine d'une division qui s'est conservée jusqu'à nos jours entre la *justice déléguée* aux tribunaux et la *justice retenue* par le prince. Le Conseil d'État, qui était principalement chargé de l'examen des affaires administratives, prépara également les affaires contentieuses dont le roi s'était réservé la décision, et c'est ainsi que les attributions de l'ancien Conseil d'État furent partie judiciaires et partie administratives. Les règlements de juges, la cassation des arrêts contraires aux ordonnances et les évocations[1], voilà les trois points qui constituaient la compétence judiciaire du Conseil d'État.

247. Les divisions du Conseil furent modifiées à plusieurs reprises pour suivre, autant que possible, la variété des affaires, suivant leur importance et leur caractère. C'est sous Louis XIV, par le règlement du 3 janvier 1673, que fut faite l'organisation qui dura jusqu'à là Révolution à peu près sans changement ou du moins sans changement ayant une sérieuse importance[2]. Le règlement du 3 janvier 1673 divisait le Conseil d'État en quatre parties :

1° Le *Conseil d'État* proprement dit qui avait à s'occuper des instructions secrètes, des affaires de la guerre, de l'emploi des finances et des traités : c'était le conseil politique du roi, et, comme on le voit, ses attributions se rattachaient à la marche générale du gouvernement;

2° Le *Conseil des dépêches,* dont la compétence concernait plus particulièrement les affaires d'administration intérieure, puisqu'il avait le contrôle des intendants et connaissait de l'appel de quelques juridictions spéciales. Par exemple, le contentieux

[1] Tout ce qui concernait les *règlements de juges* et les *évocations* et la procédure à suivre en ces deux matières fut réglé par les ordonnances de 1737 et 1738, œuvre du chancelier d'Aguesseau. En vertu de ce pouvoir d'évocation, le Conseil d'État revisa les procès des Calas et de Sirven.

[2] M. Aucoc a fait connaître ces transformations dans son intéressante histoire : *Le Conseil d'État avant et depuis* 1789, v. notamment p. 53 et suiv.

des nouveaux impôts[1] était, en dernière instance, jugé par le Conseil d'État. Ces questions étaient portées devant la section qu'on appelait *Conseil des dépêches*[2];

3° *Conseil des finances*. Il s'occupait du domaine royal et des différends entre les traitants, soit avec leurs associés, soit avec le fisc[3].

4° *Conseil des parties*. Il était chargé de la partie judiciaire des attributions du Conseil d'État; c'est devant lui qu'étaient portés les règlements de juge, les évocations et les demandes en cassation[4].

La réunion de ces quatre Conseils constituait le Conseil d'État qu'on appelait aussi le *Conseil du roi* ou le *Conseil d'État du roi*. Quand le roi avait assisté en personne à la séance, l'arrêt

[1] On appelle *nouveaux impôts* ceux qui n'existaient pas anciennement et qu'établissaient de nouveaux édits par exemple, les *vingtièmes*. Les élus et les cours des aides, qui connaissaient du contentieux en matière de *tailles* (impôts anciens), n'étaient pas compétent, pour le contentieux des nouveaux impôts, que des dispositions formelles attribuaient, en première instance, aux intendants, et, en appel, au Conseil d'État.

[2] « Le *Conseil des dépêches* connaît spécialement de ce qu'on peut appeler le contentieux des provinces. Tout ce qui intéresse la grande administration et la police de l'État, ainsi que les affaires majeures regardant les particuliers et liées à la chose publique sont de son ressort » (Denisart, *Collection de décisions nouvelles*, t. V, p. 23.)

[3] « La *grande direction des finances*, dit M. Aucoc, à laquelle le roi n'assistait plus depuis le milieu du XVIIe siècle, employait dix-huit conseillers d'État et tous les maîtres des requêtes. Elle statuait sur les affaires importantes qui intéressaient le domaine du roi et ses finances et qui lui était renvoyées ordinairement par des arrêts du Conseil des dépêches, du Conseil des finances ou du Conseil des parties. C'est aussi à la grande direction que les députés du Languedoc, de Bretagne et de Bourgogne venaient recevoir la réponse que le roi faisait faire aux différents articles des représentations contenues en leurs cahiers » (*Le Conseil d'État* avant et depuis 1789, p. 57.)

[4] « Le véritable centre du Conseil du roi, au point de vue du personnel spécial du Conseil, c'était le *Conseil des parties*. Ainsi que le fait observer Denisart, c'est dans son assemblée seule que se réunissaient tous les membres du Conseil et c'est la séance qu'ils y prenaient ou qu'ils avaient droit d'y prendre la première fois qui règlait invariablement le rang qu'ils conservaient entre eux, soit dans les différents conseils particuliers où ils avaient entrée, soit dans toute autre fonction » (*Id., ibid.*).

se terminait par cette mention : *Fait au Conseil du roi, Sa Majesté y étant.* S'il n'y avait pas assisté, la formule employée était la suivante : *Fait au Conseil d'État du roi.* Pour les ordonnances législatives, celles qui avaient été examinées en Conseil d'État, portaient ces mots : *De l'avis de notre Conseil et de notre certaine science, pleine puissance et autorité royale.*

Les arrêts du Conseil privé portaient : *Le Roi, en son Conseil, faisant droit sur l'instance, a ordonné et ordonne,* ou bien *a cassé et annulé, casse et annule ledit arrêt.*

La présidence du conseil appartenait au chancelier. Si, par disgrâce ou pour autre cause, le roi enlevait les sceaux au chancelier, le garde des sceaux avait entrée au conseil et y siégeait avec le chancelier. Le chancelier ou le garde des sceaux présidait tous les conseils, sauf le conseil d'en haut ou conseil des affaires étrangères. Les ministres d'État étaient des personnages que la confiance du roi avait désignés et qui, en vertu de cette désignation, avaient entrée au conseil d'en haut. Les ministres secrétaires d'État, malgré leur haute position ou leur puissance, n'y pouvaient entrer que s'ils avaient reçu le titre de ministre d'État. On admettait que la convocation au conseil d'en haut suffisait pour conférer cette qualité. Mais les secrétaires d'État ne l'obtenaient qu'après un certain temps de service.

Les conseillers devaient, d'après le règlement du 3 janvier 1673, être au nombre de trente-deux, dont trois d'église et trois d'épée. Ce règlement fut remis en vigueur, un peu avant la Révolution, par le règlement du 28 novembre 1787. Le nombre des conseillers s'élevait à 42 d'après l'Almanach royal de 1789. « On distinguait, dit M. Aucoc, les conseillers d'État par lettres et les conseillers d'État par brevet. Les premiers jouissaient, à ce titre, de la noblesse, transmissible au premier degré, quand ils n'étaient pas nobles d'extraction. Le brevet n'était qu'une décoration, un titre d'honneur auquel n'étaient attachés que des privilèges personnels. C'est ainsi que Louvois reçut, à l'âge de quinze ans, un brevet de conseiller d'État. »

248. Le 9 août 1789, une ordonnance de Louis XVI, dans le but de faciliter l'expédition des affaires, réunit le conseil des finances et le conseil des dépêches au conseil d'État proprement

dit, enleva à chacun des conseils les attributions qu'il avait en matière contentieuse, et institua un comité contentieux pour tous les départements ministériels[1]. L'institution ne dura pas, mais l'idée ne fut pas perdue, et cet essai devint plus tard la section du contentieux du Conseil d'État de l'Empire. Le Conseil d'État fut d'ailleurs supprimé par la loi du 25 mai 1791, qui transporta ses attributions au conseil des ministres. On accorda seulement au roi un crédit de 80,000 fr. pour rémunérer les conseils dont il jugerait à propos de s'entourer; mais comme on lui laissait la liberté de choisir ses conseillers, d'en augmenter ou restreindre le nombre et d'en modifier les attributions, à son gré, le conseil purement privé ne pouvait pas devenir une institution régulière et permanente.

249. Une loi du 21 fructidor an III, art. 13, disposa que les conflits seraient jugés par le conseil des ministres, sous l'autorité du Directoire. Après cette disposition, nous ne trouvons rien qui mérite d'être signalé jusqu'à la Constitution consulaire, dont l'article 52 établit, en principe, qu'il y aurait un Conseil d'État chargé de rédiger les projets de loi, de préparer les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui pourraient s'élever en matière administrative. Le principe posé, un arrêté consulaire, du 5 nivôse an VIII, énuméra dans leurs

[1] Art. 3. « Toutes les demandes et affaires contentieuses qui étaient rapportées au Conseil des dépêches par les secrétaires d'État seront renvoyées de chaque département à un comité que Sa Majesté établit sous le titre de *Comité contentieux des départements.*

Art. 4. Le comité sera composé de quatre conseillers d'État et il y sera attaché quatre maîtres des Requêtes en qualité de rapporteurs.

Art. 5. Les avis du comité seront remis au secrétaire d'État du département et dans le cas où une affaire aura paru d'une nature et d'une importance telles qu'il doive en être rendu compte particulier au Roi, Sa Majesté appellera à son Conseil d'État les conseillers composant le dit comité, et le maître des requêtes rapporteur pour, sur son rapport, être statué par Sa Majesté. »

L'article 2 de l'ordonnance du 9 août 1789 portait que les nominations aux charges, emplois et bénéfices dans l'église, la magistrature, la guerre, la marine, les finances, les affaires étrangères et la maison du Roi seraient présentées au Roi en son Conseil.

détails les attributions du Conseil d'État, et un sénatus-consulte, du 18 fructidor an X, fixa le nombre de ses membres et le divisa en sections. L'année suivante, un arrêté (19 germinal an XI) créa les *auditeurs*, institution nouvelle qui prit, sous l'Empire[1], une importance très grande et devint pour les fonctions supérieures[2] une véritable école d'administration. Le nombre des auditeurs s'éleva jusqu'à quatre cents, et quelques-uns sortirent du Conseil pour occuper dans l'administration active des postes très élevés[3]. — Le Conseil d'État était présidé par l'Empereur, et, en son absence, par l'archi-chancelier.

250. La première Restauration modifia la composition du Conseil d'État, et, entre autres mesures, supprima les auditeurs; mais le nouveau Conseil ne se réunit en assemblée générale qu'à la séance d'installation et, depuis ce jour jusqu'au retour de l'île d'Elbe, les comités seuls fonctionnèrent[4]. La seconde Restauration rendit au Conseil d'État des attributions sinon identiques, au moins analogues à celles qu'il avait sous l'Empire. Au point de vue législatif, il fut chargé de préparer la rédaction des projets de loi, d'ordonnances et de règlements. En manière administrative, il connaissait de toutes les affaires que les ministres jugeraient à propos de soumettre à son examen et « notamment de celles qui par leur nature « présenteraient une opposition de droits, d'intérêts ou de pré- « tentions diverses, telles que les concessions de mines, les « établissements de moulins, usines, les desséchements, canaux,

[1] Décrets des 11 juin 1806, 26 décembre 1809 et 11 avril 1811.

[2] L'institution des auditeurs ne répond pas au besoin que l'école d'administration a eu pour but de satisfaire; car, on ne sort du Conseil d'État que pour occuper des postes élevés dans l'administration, et le recrutement des fonctions d'un ordre secondaire ne peut pas se faire parmi des jeunes gens qui appartiennent à un des premiers corps d'État. L'auditorat est déjà une carrière, et une de celles auxquelles préparait l'école d'administration.

[3] Des auditeurs furent envoyés dans les provinces conquises en qualité de gouverneurs.

[4] Ordonnance du 29 juin 1814. Cette ordonnance supprima les auditeurs; mais les maîtres des requêtes étaient au nombre de cinquante et de plus il y avait, d'après l'article 3, des maîtres des requêtes surnuméraires et honoraires.

« partages de biens communaux, etc., etc. [1]. » Les articles 6 et 7 instituaient un conseil d'en-haut où siégeaient, avec les princes du sang et les ministres, ceux des conseillers d'État que le roi y appelait. « Ce conseil devait délibérer, en présence du roi, sur les matières de haute administration, sur la législation administrative, sur tout ce qui tient à la police générale, à la sûreté du trône et du royaume et au maintien de l'autorité royale. — En matière contentieuse, un comité était chargé d'examiner les pourvois et de préparer un avis qui était ensuite soumis à l'assemblée générale du Conseil. L'assemblée des sections réunies arrêtait le projet d'ordonnance qui était présenté à la signature du roi. Ainsi le Conseil, en matière contentieuse comme en matière administrative, n'avait que des attributions purement consultatives. Il faut noter deux dispositions importantes dans l'ordonnance du 23 août 1815. La première portait que, chaque année, le garde des sceaux dresserait un tableau des personnes « auxquelles il avait plu au roi de conserver ou de supprimer « le titre de conseiller d'État ou de celui de maître des re- « quêtes. » D'après la seconde, la présidence des comités appartenait aux ministres compétents ou aux conseillers d'État qu'il leur plaisait de désigner. Les ministres avaient le droit de siéger à l'assemblée générale, même quand elle statuait sur les pourvois contentieux [2]. En vertu de la première de ces dispositions, les conseillers et maîtres des requêtes pouvaient être destitués par simple omission sur le tableau annuel; il en résultait une dépendance qui nuisait à la dignité de la fonction et diminuait la valeur des avis donnés par des conseillers aussi fragiles. Il suffisait d'avoir déplu pour n'être point porté sur le tableau de l'année suivante. Ce régime dura jusqu'à l'ordonnance du 26 août 1824, dont l'article 6 établit que désormais les conseillers d'État, les maîtres des requêtes et les audi-

[1] Article 12 de l'ordonnance du 23 août 1815. Cette ordonnance distinguait le service ordinaire et le service extraordinaire. Pour le service ordinaire, le nombre des conseillers ne devait pas dépasser 30, et celui des maîtres des requêtes, 40.

[2] Articles 2, 6, 12 et 14 de l'ordonnance du 23 août 1815.

teurs ne pourraient être destitués que par des ordonnances de *révocation individuelle*.

251. L'ordonnance du 26 août 1824, ne s'occupait pas des attributions du Conseil d'État, et toutes ses dispositions étaient relatives à la composition du personnel. Par une imitation de ce qui se passait sous l'Empire, le roi conservait la présidence de droit. Les princes de la famille assistaient aux délibérations toutes les fois que la séance était présidée par le roi, à la condition cependant qu'ils y eussent été expressément appelés. En l'absence du roi, la présidence appartenait au garde des sceaux, et, à défaut de ce dernier, aux autres ministres dans l'ordre de leurs ministères. Les ministres à portefeuille étaient donc membres du Conseil d'État; il en était de même des *ministres d'État*, ministres sans portefeuille, sans participation à l'administration active, institués pour former le conseil privé du roi [1]. Le Conseil d'État se composait enfin de trente conseillers d'État, de quarante maîtres des requêtes et de trente auditeurs divisés en deux classes : la première de douze et la

[1] V., sur les ministres d'Etat, la dernière disposition de la loi du 5 juin 1790 : « Il sera assigné pour les ministres d'État sans département, collectivement, et même collectivement pour les personnes que le roi jugera à propos d'appeler auprès de lui, pour l'aider de leurs lumières, 80,000 livres. » — Sous la Restauration, une ordonnance du 19 septembre 1815, organisa le conseil privé du roi et régla la nomination des membres de ce conseil. Le nombre des ministres d'État n'était pas fixé, ils devaient recevoir un traitement de 20,000 francs. — Cette ordonnance fut abrogée par l'ordonnance du 28 août 1830. Mais le 23 décembre 1842, une ordonnance rétablit les ministres d'État en fixant les catégories dans lesquelles ils seraient choisis. « Nul, disait l'article 2 de l'ordonnance, ne peut être nommé ministre d'État s'il n'est ou n'a été ministre secrétaire d'État, chancelier de France, président de la Chambre des pairs, président de la Chambre des députés, maréchal de France, amiral, ambassadeur, grand-chancelier de la Légion d'honneur, premier président ou procureur général de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de la Cour royale de Paris, gouverneur des Invalides, commandant d'une armée, commandant des gardes nationales de la Seine. » Le gouvernement de Juillet ne profita pas de la faculté créée par cette ordonnance et, de fait, le Conseil privé ne fut pas rétabli. — Le sentiment des Chambres ne parut pas être favorable à cette institution, et les ministres ne demandèrent pas le crédit qui aurait été indispensable pour le traitement des ministres d'État.

deuxième de dix-huit. — Le service du Conseil d'État se divisait en *service ordinaire* et service *extraordinaire*. Les membres du service extraordinaire exerçaient des fonctions publiques, et ceux d'entre eux qui étaient en résidence à Paris pouvaient être appelés à prendre part aux travaux du Conseil d'État, mais seulement par une ordonnance spéciale. Le service extraordinaire ne pouvait pas être conféré aux anciens membres du Conseil d'État qui n'exerçaient pas de fonctions publiques dans l'administration active; mais l'article 27 permettait de leur donner le titre de conseillers d'État ou de maîtres des requêtes honoraires. — Signalons deux dispositions importantes et qui n'ont pas été reproduites dans les lois postérieures. Les articles 9 et 12 de l'ordonnance du 26 août 1824, établissaient des catégories de fonctionnaires dans lesquelles devraient être choisis les conseillers d'État et les maîtres des requêtes[1]. C'est avec raison que les ordonnances et lois postérieures n'ont pas reproduit ces restrictions. Il est

[1] Art. 9. « Nul ne sera nommé conseiller d'État, s'il n'a pas été revêtu d'un des titres suivants : pair de France; membre de la Chambre des députés; ambassadeur ou ministre plénipotentiaire près des cours étrangères; grand-maître de l'Université royale; archevêque ou évêque; membre de la Cour de cassation; premier président ou procureur général de la Cour des comptes; premier président ou procureur général de nos Cours royales; officier, général, ou intendant de nos armées de terre ou de mer; directeur général; maître des requêtes; préfets. »

Art. 12. « Nul ne peut être nommé maître des requêtes, s'il n'a exercé les fonctions énumérées en l'article 9, ou s'il n'a été pendant cinq ans au moins président, conseiller ou avocat général de nos Cours royales; conseiller au conseil royal de l'instruction publique; secrétaire général de l'un des ministères; président ou procureur du roi de l'un des tribunaux civils composés des trois Chambres; — colonel de toutes armes, ou sous-intendant de première classe; capitaine de vaisseau ou commissaire général de la marine; — administrateur des régies financières; — inspecteur général des ponts et chaussées et des mines; inspecteur général des constructions navales; — inspecteur général des finances; — consul général; — premier secrétaire d'ambassade; maire de l'une de nos bonnes villes; auditeur au Conseil d'État. »

Pour être auditeur de 2e classe, il fallait avoir le diplôme de licencié en droit et justifier d'un revenu de six mille francs. Pour être auditeur de 1re classe, il fallait avoir 24 ans et deux ans de service comme auditeur de 2e classe.

déjà trop difficile de trouver des conseillers éclairés et dévoués pour qu'on ne restreigne pas, par des limitations artificielles, le nombre des personnes qui pourront être choisies. D'ailleurs le Conseil d'État, par suite de ses attributions diverses, a besoin d'un certain nombre de membres qui possèdent des connaissances générales et variées.

252. On voit par ce qui précède que, sous la Restauration, l'organisation et la composition du Conseil d'État ont été réglées par des ordonnances. Ce régime continua après la révolution de Juillet jusqu'au moment où, cédant aux critiques de l'opposition, le gouvernement proposa un projet de loi qui devint la loi du 19 juillet 1845. Cette loi remplaça l'ordonnance du 18 septembre 1839 qui avait réorganisé le Conseil d'État.

Sauf quelques dispositions de détail, l'ordonnance du 18 septembre 1839 n'avait pas modifié le système qui avait été consacré en 1824. La distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire, ainsi que le titre de conseiller honoraire, étaient conservés. On avait limité le nombre des conseillers en service extraordinaire qui pourraient être appelés à délibérer, aux deux tiers des conseillers en service ordinaire. Tous les conseillers en service extrordinaire n'étaient pas aptes à recevoir l'autorisation de prendre part aux délibérations, et l'article 9 de l'ordonnance fixait les catégories de ceux qui pourraient être admis aux délibérations; les conseillers qui n'appartenaient pas à cette énumération n'avaient qu'un titre purement honorifique. Le nombre des conseillers en service ordinaire était de trente, celui des maîtres des requêtes également de trente, et celui des auditeurs de quatre-vingts, divisés en deux classes de quarante chacune. Les auditeurs n'étaient nommés que pour six ans, après l'expiration desquels ils cessaient de faire partie du Conseil d'État. Même pendant les six ans, ils pouvaient être révoqués par voie d'omission sur le tableau que le garde des sceaux devait faire dresser chaque année. Cependant les auditeurs qui avaient plus de trois ans d'exercice ne pouvaient être destitués que par une ordonnance royale expresse et individuelle. Quant aux conseillers d'État et maîtres des requêtes, leur révocation n'était jamais régulière que si elle était prononcée par une or-

donnance royale, expresse et individuelle, rendue sur la proposition du ministre de la justice et sur *l'avis du conseil des ministres*[1]. Le Conseil d'État était divisé en cinq comités (de *législation*[2], contentieux, guerre et marine, finances, commerce et travaux publics). L'article 17, parmi les matières composant la compétence du comité de législation, plaçait la préparation des rapports sur les conflits. Les maîtres des requêtes avaient voix délibérative au comité sur toutes les affaires, et les auditeurs voix consultative sur celles qu'ils ne rapportaient pas, avec voix délibérative sur celles qu'ils rapportaient. A l'assemblée générale, les maîtres des requêtes avaient voix délibérative sur l'affaire qu'ils rapportaient, et voix consultative sur les autres, tandis que les auditeurs n'avaient que voix consultative sur l'affaire dont le rapport leur était confié[3].

253. La loi du 19 juillet 1845 fut plutôt une satisfaction donnée aux attaques de l'opposition qu'une réorganisation du Conseil d'État. On y retrouve, consacrées législativement, presque toutes les dispositions de l'ordonnance de 1839. Les caractères généraux et les dispositions tant soit peu importantes sont reproduites dans les mêmes termes, et toutes les différences se réduisent à quelques points secondaires. Ainsi le nombre des auditeurs est réduit de quatre-vingts à quarante-huit. Le nombre des conseillers d'État en service extrordinaire est fixé à trente comme pour le service ordinaire, de telle sorte que vingt (les

[1] Art. 7 de l'ordonnance du 18 septembre 1839.

[2] Le comité de législation avait été supprimé par la Restauration et ses attributions avaient, pour la plus grande part, été rattachées au comité du contentieux. D'après l'ordonnance du 26 août 1824, le Conseil d'État était divisé en cinq comités : contentieux; guerre; marine; intérieur; finances. Le comité du contentieux qui était le plus nombreux se partageait en deux sections (art. 30). L'ordonnance du 18 septembre 1839 le rétablit. D'après l'article 17 de cette ordonnance, il correspondait aux ministères de la justice, des cultes et des affaires étrangères. La rédaction des projets de loi renvoyés par les ministres, les prises maritimes, les changements de noms, les demandes de naturalisation, les demandes en autorisation de poursuivre les fonctionnaires publics, les appels comme d'abus, les autorisations de plaider, les conflits composèrent sa compétence.

[3] Art. 26 et 27 de l'ordonnance du 18 septembre 1839.

deux tiers) au plus pouvaient être autorisés à prendre part aux délibérations. Le titre de conseiller et de maître des requêtes honoraire était conservé[1]. Quant aux attributions du Conseil d'État, l'article 12 les déterminait de la manière suivante :

« Le Conseil d'État *peut* être appelé à donner son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance, et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par les ministres. — Il est *nécessairement* appelé à donner son avis sur toutes les ordonnances portant règlement d'administration publique, ou qui doivent être rendues dans la forme de ces règlements; — il propose les ordonnances qui statuent sur les affaires administratives ou contentieuses dont l'examen lui est déféré par les dispositions législatives ou réglementaires. » — Ainsi le Conseil d'État n'était pas nécessairement consulté sur les projets de loi ou d'ordonnances, et il dépendait du gouvernement de les renvoyer à son examen ou de saisir directement les Chambres. C'est seulement en matière d'administration et de réclamations contentieuses qu'il était le conseil obligé du roi et des ministres.

Que faut-il penser des attaques dirigées par l'opposition contre le régime des ordonnances appliqué au Conseil d'État? Le Conseil n'ayant aucun pouvoir de décision propre et donnant des avis que le roi pouvait accepter ou repousser, il n'y avait, ce semble, aucun inconvénient à ce que le prince déterminât lui-même tout ce qui concernait l'organisation de son conseil. Puisqu'il avait le droit de ne tenir aucun compte des avis qu'on lui donnait, le roi pouvait, à plus forte raison, fixer lui-même les conditions auxquelles il consulterait ses conseillers. Cependant l'usage avait, dans certains cas, fait de l'avis du Conseil d'État une véritable décision que le roi ne modifiait jamais. C'est ce qui avait lieu dans beaucoup d'affaires de pure administration et ce qui ne manquait jamais en matière contentieuse. Les ministres interpellés ne manquaient pas, pour se couvrir, d'invoquer l'avis du Conseil d'État, comme si le gouvernement avait été lié par la décision du conseil. L'opposition pouvait donc

[1] Art. 11 de la loi du 19 juillet 1845.

demander qu'un corps, aux avis duquel le gouvernement attachait tant d'importance, fût régulièrement constitué, et le gouvernement s'honora en faisant droit à cette réclamation. La réponse tirée de ce que le conseil n'émettait que des avis et ne rendait pas des décisions était plus subtile que juste; le ministère obéit à un scrupule louable en renonçant à se prévaloir de la rigueur du droit pour entrer dans la voie de la légalité.

254. Après la révolution de Février, la loi du 3 mars 1849 modifia profondément le système qu'avaient consacré l'ordonnance de 1839 et la loi de 1845. La nomination des conseillers d'État fut réservée par l'Assemblée nationale, et eut lieu par élection au scrutin de liste. Le chef de l'État conserva le droit de nommer les maîtres des requêtes, et les auditeurs, réduits au nombre de vingt-quatre, furent choisis par voie de concours. Le service extraordinaire fut supprimé.

L'examen des projets de loi, qui était facultatif d'après l'ordonnance de 1839 et la loi de 1845, devint obligatoire. A part deux exceptions, l'une pour les lois déclarées urgentes par un vote de la Chambre et l'autre pour les lois de finances, le gouvernement était obligé de renvoyer à l'examen du Conseil d'État tous les projets de loi qu'il se proposait de présenter à l'Assemblée nationale. Quant aux propositions venant de l'initiative parlementaire, elles n'étaient soumises au Conseil d'État qu'autant que le renvoi était expressément ordonné par l'Assemblée nationale. En un mot, les projets de l'initiative gouvernementale devaient passer au Conseil d'État, à moins que l'Assemblée ne les en dispensât par une déclaration d'urgence. Au contraire, les projets émanés de l'initiative parlementaire ne passaient au Conseil que par exception et en vertu du renvoi formellement ordonné par la Chambre. Ainsi la Constitution du 4 novembre 1848 avait fait du Conseil d'État une espèce de deuxième Chambre que le rapporteur de la commission de Constitution (M. Armand Marrast) appelait un *corps modérateur*. Mais quelle pouvait être la puissance d'un corps nommé par la Chambre, et dont tous les membres, soumis à réélection, devaient leur élévation à la volonté des représentants? Quelle au-

torité avait-il pour modérer une Assemblée qui l'avait nommé? — Au point de vue législatif, le Conseil d'État n'était que l'ombre d'une deuxième Chambre, et ses travaux, qu'il n'avait pas le droit de soutenir par des commissaires, n'avaient devant l'Assemblée d'autre autorité que celle qui venait du mérite de l'œuvre. Ils n'en empruntaient aucune à la puissance du corps qui les avait préparés. En un mot, ce corps modérateur ne pouvait rien modérer.

En matière administrative, le Conseil d'État reçut pour certains cas le pouvoir de décision. Ainsi la dissolution des conseils généraux et municipaux n'était prononcée que *de l'avis* du Conseil d'État, ce qui signifiait que le Président de la République ne pouvait pas dissoudre un conseil général ou municipal sans *l'avis conforme* du Conseil d'État.

Enfin la section du contentieux[1] devint un véritable tribunal administratif, rendant des décisions exécutoires par elles-mêmes et irréformables par le chef de l'État. Tels étaient les caractères généraux de la loi qui fut remplacée par le décret du 25 janvier 1852.

255. Le Conseil d'État du second Empire avait une importance presque égale à celle du Conseil d'État de Napoléon Ier. C'était un corps politique en même temps qu'un conseil administratif. L'article 3 de la Constitution disait que « l'Empereur *gouverne* au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif. » Il est vrai que, dans l'article suivant, la Constitution ne mettait pas le Conseil d'État au nombre des éléments appelés à la puissance législative. « La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. » Le Chef de l'État concourait à la puissance législative non-seulement par lui-même mais aussi

[1] Le conseil se divisait en trois sections qui correspondaient aux trois espèces d'attributions du Conseil d'État : 1° section de législation ; 2° section du contentieux ; 3° section d'administration. Cette dernière se subdivisait en trois comités : 1° comité de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes ; 2° comité des finances, de la guerre et de la marine ; 3° comité des travaux publics, de l'agriculture et du commerce. Le règlement avait également attribué à ce dernier les affaires étrangères.

par le Conseil d'État qui était chargé 1° de préparer la rédaction des projets de loi et 2° d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif (art. 51 de la Constitution de 1852). Les ministres n'ayant pas entrée au Corps législatif, les projets de la loi furent d'abord soutenus par le vice-président du Conseil d'État, et par les commissaires pris parmi les conseillers. Le Conseil avait un rôle prépondérant, car aucun amendement ne pouvait être discuté s'il n'avait été approuvé par le Conseil d'État (décret du 5 février 1867, art. 66, 67 et 68). Même après que les ministres eurent le droit d'entrer au Corps législatif et au Sénat (décret du 19 janvier 1867), le Conseil d'État conserva un rôle très important dans la discussion des lois. Les ministres, en effet, ne pouvaient prendre part aux débats législatifs qu'en vertu d'une délégation expresse de l'Empereur et, à défaut de cette délégation qui n'était pas fréquente, la discussion était soutenue par le ministre présidant le Conseil d'État ou par les commissaires pris dans le Conseil.

Au point de vue administratif, le Conseil d'État était purement consultatif. Même en matière contentieuse, il n'avait pas le pouvoir de décision propre; il exerçait la *justice retenue* par le souverain et le Chef de l'État pouvait décider contrairement à l'avis du Conseil. Il était sans exemple que le Chef de l'État eut fait usage de ce pouvoir, mais son droit n'était pas contestable, et on pouvait citer des cas où la crainte de l'exercice de ce droit avait pesé sur les délibérations du Conseil d'État délibérant au contentieux. Ceux qui avaient tenu ce langage ne doutaient pas que le Conseil ne cédât plutôt que de laisser s'établir un précédent qui infirmerait l'autorité de ses décisions.

Cette intimidation fut la raison décisive qui détermina les auteurs de la loi du 24 mai 1872 à faire du Conseil d'État, en matière contentieuse, un véritable tribunal rendant la justice par délégation comme les cours et autres corps judiciaires. Ils supprimèrent comme inutile ou dangereuse la fiction de la justice retenue. Inutile, car on ne pouvait pas citer l'exemple d'une affaire où le Chef de l'État se fût écarté de l'avis du Conseil d'État; dangereuse, car cette prérogative, bien qu'elle

fût inerte, tenait en échec l'indépendance des conseillers par la crainte des inconvénients que pouvait avoir même un seul précédent.

256. Angleterre. — Administration centrale. — Comme personnification de la nation anglaise, le roi est tout-puissant et il aurait les pouvoirs d'un prince absolu si l'usage et les lois n'avaient pas subordonné leur exercice, tantôt à l'avis préalable, tantôt à l'assentiment de ses conseillers. En réalité, le roi n'a pas de pouvoir effectif, et comme presque toute puissance réelle lui a été enlevée, il ne lui reste qu'une majesté d'autant plus respectée que dans son souverain le peuple anglais honore surtout sa propre grandeur. Même parmi les actes qui dépendent de sa prérogative, tous ceux qui ont quelque influence sur la marche des affaires sont faits par les ministres[1]. Par exemple, le roi représente la nation en Angleterre à l'égard des autres puissances et par suite a le droit de nommer des ambassadeurs et chargés d'affaires; mais le choix des représentants à l'étranger est fait par les ministres. Le droit de grâce et d'amnistie, bien qu'il soit une prérogative du prince, ne s'exerce que sur la proposition des ministres, et c'est pour écarter la possibilité du gouvernement personnel par le roi qu'on ne lui permet pas de faire grâce à un ministre condamné pour faits relatifs à l'exercice de ses fonctions[2]. Le roi étant inviolable et

[1] « Nous entendons par prérogative du roi, dit Blackstone, la prééminence sur tous ses sujets qui, par exception au droit commun, appartient au roi en vertu de sa dignité. » (Tome I, page 344, traduction française de Gomicourt.)

[2] Les ministres peuvent être poursuivis : 1° en vertu d'un *bill of attainder* qui suspend, à l'égard d'une personne déterminée, le cours ordinaire des lois; 2° *impeachment*. En ce cas, c'est la Chambre des communes qui accuse et la Chambre des lords qui juge. L'accusation est soutenue, au nom de la Chambre des communes, par des commissaires qu'elle envoie à la Chambre haute. En 1678, les communes posèrent en principe, dans l'acte d'accusation contre Danby, « qu'un ministre n'était pas seulement responsable de la légalité, mais encore de la justice et de l'utilité de ses actes (*honesty, justice, and utility*). » — Cette doctrine a été adoptée par Brougham dans son discours sur l'adresse, le 22 janvier 1846, et par Boswyer, *Constit. Law* (136).

irresponsable, la nation aurait manqué de garanties si la responsabilité des ministres avait pu être annihilée par le droit de grâce. Le gouvernement personnel chassé de la Constitution anglaise y serait rentré par cette fissure. — Le roi peut faire des ordonnances ou *proclamations* pour l'exécution des lois, et quand elles ne sont que le développement d'une loi, ces ordonnances sont obligatoires comme la loi elle-même; en réalité, ces règlements émanent des ministres compétents et sont seulement signés par le roi. — Le roi est également chef de l'Église; mais, en cette qualité, il ne peut rien faire pour changer la discipline ou le dogme qu'avec l'assentiment du Parlement. Il peut, par des ordonnances, prescrire des prières publiques, fixer des jours de fête et défendre toutes manifestations qui pourraient constituer une profanation du dimanche. En un mot, les Anglais ont reporté sur la personne du roi tout ce qui pouvait augmenter sa dignité, et gardé pour l'aristocratie et le peuple tout ce qui constituait la puissance effective.

Quoi qu'il en soit, réelle ou honorifique, l'autorité du roi, considéré comme chef du pouvoir exécutif, a, selon Blackstone, les conséquences suivantes : premièrement, et comme représentant de la nation anglaise envers l'étranger, il envoie des ambassadeurs ou chargés d'affaires, fait la paix ou la guerre, conclut des traités d'alliance ou de paix, emploie des mesures de rétorsion, accorde des saufs-conduits, etc., etc. En second lieu, il est généralissime de toutes les forces de terre et de mer, y compris les milices. En cette qualité, il a aussi le droit de régler tout ce qui concerne les places fortes, les ports, les phares, etc., etc. — Troisièmement, il est source de justice et *grand conservateur de la paix,* ce qui signifie, pour employer les expressions en usage chez nous, qu'il est chargé de veiller à l'ordre et d'assurer la tranquillité publique. Quatrièmement, il est la source des privilèges, honneurs et dignités. Il donne et confère la noblesse, le titre de chevalier, les fonctions publiques et les autorisations pour former des personnes morales. Cinquièmement, comme arbitre du commerce, il règle tout ce qui concerne les monnaies et les poids et mesures. Sixièmement, comme Chef de l'Église, il exerce les attributions dont nous

avons parlé, au tome précédent, en nous occupant de la liberté religieuse[1].

257. Les ministres anglais sont, avant tout, des personnages politiques et ont bien moins que nos ministres à portefeuille le caractère de chefs de services administratifs. Les détails de l'administration sont, dans presque toutes les branches, dirigés par des commissions ou bureaux, et le ministre n'est qu'un intermédiaire entre l'administration et le Parlement. Quoique le ministre siège dans le bureau ou comité (*board*) qui dirige son département, l'action administrative appartient aux membres permaments dont la position survit aux changements ministériels.

258. La réunion des ministres forme le *conseil* (*cabinet council*), auquel appartient la direction générale du gouvernement. Tous les ministres cependant n'ont pas l'entrée au conseil, et le nombre de ceux qui sont appelés à y délibérer varie suivant les arrangements des partis au moment où le ministère est formé. Il y en a qui en font toujours partie; ce sont le premier lord de la trésorerie, le lord chancelier, le chancelier de l'échiquier, le président du conseil privé, le ministre de l'intérieur. Voici l'énumération des autres chefs de départements ministériels qui peuvent être appelés à faire partie du conseil, suivant les dispositions arrêtées au moment de la constitution du ministère : le premier lord de l'amirauté; le directeur général des postes; le président du bureau de commerce, le président de la commission des Indes; le ministre de la guerre; le secrétaire d'État des affaires d'Irlande; le directeur général de la monnaie; le commissaire en chef des domaines et des forêts et celui des travaux publics; le chancelier du duché de Lancastre, le grand-maître de l'artillerie. Enfin on a vu dans quelques cas le commandant en chef de l'armée siéger au conseil des ministres, ce qui a eu lieu notamment lorsque Wellington occupait cette position. Parfois aussi le *lord Chief Jus-*

[1] *Suprà*, t. II, p. 189-218. — Blackstone, t. I, ch. VIII, p. 341 et suiv. — *Das englische Verfassungs-und-Verwaltungsrecht*, t. I, p. 271-276. — Éduard Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 118-123.

tice a été admis au cabinet; mais on a pensé que cette position est incompatible avec ses devoirs judiciaires de président de la Cour, et il y a déjà longtemps que cette exception aux usages ne s'est pas reproduite.

Qu'ils aient ou non leur place au conseil, les ministres dont nous venons de donner l'énumération se retirent avec le ministère dont ils font partie. La chute d'un ministère entraîne aussi celle des sous-secrétaires d'État et de quelques autres hauts fonctionnaires ayant un caractère politique. Le nombre des personnes qui suivent les changements ministériels peut être évalué à environ soixante, sans compter les secrétaires particuliers qui sont attachés, à la fortune personnelle du ministre[1].

259. Le premier lord de la trésorerie (*first lord of the Treasury*) est le chef du cabinet, et pour ainsi dire le *premier ministre*, quoique ce mot ne soit pas usité en Angleterre. Son titre semblerait indiquer qu'il s'occupe spécialement de la direction des finances, et sur le continent, où les institutions anglaises sont peu connues, on se fait l'idée d'un ministre des finances

[1] Voici la liste des fonctionnaires qui sont renouvelés à chaque changement de ministère :

1° Le lord président du conseil privé et le lord du sceau privé (*president of the council* et *lord of the privy seal*);

2° Le premier lord de la trésorerie (*first lord of the Treasury*); le chancelier de l'échiquier, trois junior lords, deux secrétaires de la trésorerie et le directeur général des postes;

3° Les trois secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies (*home, foreign and colonial*) et les sous-secrétaires d'État parlementaires de chacun de ces ministères;

4° Le secrétaire d'État, ministre de la guerre (*secretary for war*); le payeur général (*Paymaster general*), le grand-maître de l'artillerie, les trois membres de la commission d'artillerie, le premier lord, les trois junior lords et le premier secrétaire de l'Amirauté;

5° Les président et vice-président du bureau du commerce, le président de la commission des Indes Orientales, le président et le secrétaire parlementaire de la *commission des pauvres* (assistance publique) et le président de la commission de salubrité;

6° L'*attorney general*, le *solicitor general* et le *judge advocate general*. — « L'*attorney général* fonctionne comme procureur général de la cou-

qui serait président du Conseil, comme l'était M. de Villèle sous la Restauration. Le premier lord de la trésorerie ne s'occupe pas plus des finances que des autres départements ministériels. Toutes les parties de l'administration ayant des relations avec la marche des affaires politiques, le premier lord de la trésorerie porte son attention sur les grandes questions de finances comme sur les questions importantes de politique étrangère; mais il n'est pas plus ministre des finances que ministre des affaires étrangères ou de l'intérieur. Les préoccupations de la politique générale demandent la plus grande partie de son temps, et c'est pour cela qu'il n'a été investi que d'un très petit nombre d'attributions spéciales. On pourrait, si l'on voulait exprimer sa position dans le langage usité chez nous, dire qu'il ressemble à un président du Conseil sans portefeuille[1]. La ressemblance ne serait cependant pas complète car le premier lord a des attributions, en petit nombre, que n'a pas chez nous un ministre sans portefeuille.

260. Le premier lord distribue, entre les principaux adhérents du parti qu'il représente, les soixante positions politiques

ronne, dans les cas très graves, tandis que dans les autres poursuites il se fait ordinairement représenter par un avocat du barreau (*barrister*). Dans les cas moindres de *misdemeanour* intéressent la couronne tels que de révolte, de libelle ou d'injures contre les ministres, il peut procéder directement, sans recourir à l'entremise du grand jury, auprès du tribunal correctionnel, par voie d'information, tandis qu'un particulier, se portant accusateur, ne peut prendre cette voie d'information qu'avec le consentement du tribunal dans le seul cas de *misdemeanour* aussi. — L'*attorney général* et le *solicitor* général qui n'est autre que le substitut du précédent donnant leur assentiment à la concession des chartes, droits de municipalité, brevets ou patentes. Un troisième officier de loi, l'avocat du roi (*advocate*) est appelé à donner son avis sur les questions de droit romain et canon » (Fischel, *Tr. Française*, t. I, p. 396).

7° Le lord-chancelier et le chancelier de Lancastre;

8° Les employés supérieurs de la maison du roi;

Pour l'Écosse le *lord advocate general* et le *solicitor general*.

Pour l'Irlande, et le lord lieutenant, le lord chancelier, l'attorney general, le solicitor general et le chief secretary. — V. Gneist, *op. cit.*, t. I, p. 287.

[1] Le premier lord de la trésorerie est la tête du gouvernement de Sa Majesté (*head of Her Majesty's government*).

dont les titulaires changent avec le ministère. Sur sa proposition, le roi nomme les archevêques et évêques, et confère les décanats ainsi que les gros bénéfices qui dépendent du patronage de la couronne. Le nombre des titres ou bénéfices qui sont conférés par le roi s'élève à environ 950. C'est sans doute à cause de cette attribution en matière ecclésiastique que le premier lord de la trésorerie ne peut pas être pris parmi les catholiques et encore moins parmi les juifs. — La nomination des juges des cours d'Angleterre est dans ses attributions, et celle des fonctionnaires supérieurs, notamment des ambassadeurs, est placée, sinon sous son autorité directe, au moins sous son influence. — C'est aussi sur la proposition du premier lord que le roi nomme les nouveaux pairs et confère les honneurs et dignités.

261. Le ministre des finances s'appelle chancelier de l'échiquier (*the chancellor of the Exchequer*). En général, la charge de chancelier de l'échiquier est séparée de celle de premier lord de la trésorerie. On a cependant, dans quelques circonstances, réuni les deux fonctions sur la même personne; c'est ce qui est arrivé notamment en 1844 et en 1882. Le chancelier est d'ailleurs presque exclusivement un ministre parlementaire et ne s'occupe pas des détails de l'administration, qui sont dans les attributions d'un sous-secrétaire d'État[1]. C'est le chancelier de l'échiquier qui présente à la Chambre des communes, dont il est toujours membre, le budget des recettes et des dépenses (*estimated expenses*). Il est membre de la *commission de la trésorerie*[2], mais il n'y siège que fort rarement et laisse aux autres membres, dont elle se compose, la partie administrative, pour se consacrer entièrement à la partie politique et parlementaire de sa charge.

262. Le lord chancelier préside la Chambre des lords et n'a que peu d'attributions administratives. Il nomme cependant, sans en référer au roi, à environ 700 bénéfices secondaires qui

[1] Le sous-secrétaire d'État a pour auxiliaire un *law clerk* et un *assistant secretary*.

[2] *The lords commissioners of the Treasury*.

dépendent du patronage de la couronne. Toute comparaison avec notre ministre de la justice serait inexacte; il n'y a même pas en Angleterre de ministre de la justice, et les attributions dont nous avons composé ce département y sont divisées entre plusieurs membres du cabinet, le lord chancelier, le premier lord de la trésorerie et le ministre secrétaire d'État de l'intérieur. Le secrétaire d'État de la guerre n'est pas non plus un ministre dans le sens que nous attachons à ce mot. Les opérations militaires et le personnel des officiers dépendent du commandant supérieur (*commander in chief*), et le ministre s'occupe plus particulièrement du matériel et de la partie administrative du département de la guerre. Les choses se passent donc comme s'il y avait deux ministres, un pour l'administration du matériel et de l'approvisionnement des armées, et l'autre pour la direction des opérations militaires. Lorsque le commandant supérieur n'est pas, ce qui est fréquent, membre du cabinet, le ministre de la guerre contrôle les actes du commandant au point de vue des garanties parlementaires. Le ministre de la guerre est, en Angleterre, l'intermédiaire entre l'armée et le Parlement. Les plans de campagne sont soumis à son approbation, au point de vue du but à poursuivre et de la direction générale à leur donner; mais tout ce qui concerne les moyens d'exécution et le mérite des opérations, qui peuvent le plus sûrement conduire au but, est décidé par le commandant supérieur.

263. Le ministre de l'intérieur n'est pas, comme il l'est chez nous, le chef d'une vaste administration servi par une nombreuse armée de fonctionnaires[1].

[1] On peut cependant remarquer une tendance à l'agrandissement des attributions du ministre de l'intérieur (*principal secrétary for the home department*). La correspondance qu'il entretenait autrefois avec les juges de paix s'est changée en une véritable direction supérieure de la police des comtés, autant du moins que cette direction est compatible avec l'indépendance des villes et des corporations. C'est lui qui est le commandant en chef des milices et qui, suivant les besoins du service et de l'ordre public, distribue les troupes sur les divers points où il juge que leur présence est nécessaire. En cas de trouble, il envoie aux officiers du district les instructions royales et les met en rapport avec les autorités locales. Des lois récentes ont fait entrer dans sa compétence la surveillance des fabriques, mines, houillières au point de vue

L'autonomie des comtés et des villes restreint beaucoup les attributions du ministre de l'intérieur anglais, et quoiqu'il y ait une tendance marquée à fortifier son action, que les lois nouvelles augmentent sa compétence, que surtout on fasse rentrer sous ses ordres directs les employés salariés de création nouvelle, et que la police de la capitale ait été soumise à son autorité immédiate, on peut affirmer qu'il s'écoulera longtemps avant que le *self government* cède la place à la centralisation ministérielle. Mais n'anticipons pas; le moment viendra bientôt où nous pourrons apprécier mieux la vigoureuse constitution des institutions locales.

264. Une institution spéciale à l'Angleterre est celle des commissions ou bureaux (*boards*), qui ont été institués pour la direction centrale de plusieurs services importants. Ce sont de véritables ministères, et l'on n'aurait qu'une idée bien incomplète de l'administration centrale, si l'on ne connaissait pas l'organisation de ces commissions.

265. Les attributions du *board of trade* qui font de ce bureau un véritable ministère du commerce, lui ont été peu à peu données par des lois de date récente. En 1832, il fut simplement chargé de la réunion des documents statistiques. Ce n'est qu'en 1840 qu'on lui attribua la surveillance des compagnies de chemins de fer, et puis successivement celle des arts et sciences pratiques, enfin de la marine marchande. Ainsi s'explique, par l'histoire même de la formation du bureau, sa division en sections : la première des arts et sciences pra-

de l'observation des lois sur le travail, la salubrité publique, et, spécialement, l'ouverture et la fermeture des cimetières, l'inspection des écoles d'anatomie et des établissements d'aliénés. L'État civil, qui chez nous dépend de la justice, est, en Angleterre, dans les attributions du ministre de l'intérieur. La police de la capitale est sous son autorité directe; il nomme tous les employés de la police et les juges des cours de police qui siègent à Londres. Le ministre de l'intérieur nomme les inspecteurs, directeurs et employés principaux des prisons, les inspecteurs des écoles d'anatomie, le *registrar general* pour l'État civil, les juges de paix et de police salariés, les juges salariés des sessions du Midlessex. L'Irlande est dans le département du ministre de l'intérieur, qui sert d'intermédiaire entre le cabinet des ministres et le lord lieutenant.

tiques[1]; la seconde des chemins de fer[2]; la troisième de la marine marchande[3]; la quatrième du commerce et de la statistique[4] placés sous l'autorité du bureau général de commerce[5].

206. Avant la loi du 2 août 1858, les affaires des Indes orientales, dont l'administration directe appartenait à la *cour des directeurs* (composée de dix-huit membres sur lesquels six étaient nommés par le roi et douze élus par les actionnaires de la compagnie des Indes), étaient placées sous le contrôle d'une *commission supérieure*[6], qui constituait un véritable ministère des affaires des Indes orientales. La cour des directeurs ne pouvait rien faire sans en donner connaissance aux commissaires, et ceux-ci avaient le droit d'adresser des instructions au gouverneur général des Indes par l'intermédiaire des directeurs, qui devaient les transmettre sans y rien changer. Le gouverneur général des Indes, assisté de son conseil, faisait des lois et règlements obligatoires pour les indigènes et les Européens établis dans les Indes, mais ces lois et règlements pouvaient être cassés par le gouvernement de la métropole sur la proposition de la commission centrale. La loi du 2 août 1858, qui fut rendue pendant la dernière insurrection des Indes, a transporté tous les pouvoirs de la compagnie et du bureau de contrôle au ministre secrétaire d'État pour les affaires de l'Inde (*Principal secretary of state for India*). Le secrétaire d'État est assisté d'un conseil (*Council of India*) qu'il préside. La moitié des membres doit être prise parmi les fonctionnaires qui ont résidé pendant dix ans dans l'Inde.

[1] *Department of practical seience and art.*

[2] *Railway department.*

[3] *Mercantile marine department.*

[4] *Commercial and statistical department.*

[5] *Board of trade.* Les employés principaux du bureau sont : le président, le vice-président, deux sous-secrétaires (*joint secretary*) et un chef de secrétariat avec un *assistant secretary* pour chacune des sections. Ces assistants s'occupent des détails de l'administration et des questions individuelles sous la direction et l'impulsion générale des sous-secrétaires. — Gneist, *op. cit.*, t. I, p. 443-445.

[6] *Commissioners for the affairs of India.*

267. La *commission des domaines et des forêts*[1] se compose de deux commissaires, dont le premier est quelquefois membre du cabinet des ministres, suivant les arrangements du parti au moment de la formation du ministère. Les affaires les plus importantes de ce ministère sont soumises à l'approbation de la commission de la trésorerie, et c'est aussi la trésorerie qui nomme une partie des employés, tels que les receveurs des rentes domaniales et les inspecteurs des domaines.

Les travaux publics et les palais royaux sont également administrés par des commissaires, dont le premier est souvent membre du cabinet et change avec le ministère[2].

Le bureau de la salubrité (*general board health*) se compose d'un président, des ministres secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies, et du président du bureau du commerce.

Depuis 1847, un bureau (*Poor law Board*) est chargé de faire exécuter et appliquer la loi générale sur la taxe des pauvres qui fut votée en 1834. Le président du conseil privé, le lord du sceau privé, le ministre de l'intérieur et le chancelier de l'échiquier sont, en vertu même de leurs charges, membres de ce bureau; mais l'autorité effective appartient aux commissaires qui sont spécialement préposés à ce service, et surtout au premier commissaire ou *président*. Le président a le pouvoir d'adresser aux autorités locales des instructions pour l'exécution de la loi; mais ces instructions ne sont obligatoires que si elles portent

[1] *Office of woods, forests and land revenues.*

[2] *Commissioners of Her Majesty's works and public buildings.* Tous les travaux publics, dans le sens que nous donnons dans notre droit administratif à ces expressions, ne rentrent pas dans la compétence de cette commission. Il s'agit ici de tout ce qui concerne les constructions, la réparation, l'ameublement et l'entretien des palais royaux et des édifices occupés par les administrations publiques, à l'exception de l'amirauté et de la direction de l'artillerie. Les parcs de Londres, de Kensington et de Hampton-Court et les monuments publics de la capitale dépendent des attributions de ces commissaires. On voit que cette commission s'occupe, à un autre point de vue, des mêmes objets que celle des domaines. Elles ont d'ailleurs été réunies de 1832 à 1851.

le contre-seing d'un autre commissaire. Le président est choisi parmi les membres de la Chambre des communes.

268. Nous venons de voir que parmi les commissaires, les uns, appelés en vertu de leur charge, n'avaient aucune autorité effective, et qu'il y en a toujours un dont la position domine celle des autres. C'est une espèce de terme moyen entre la délibération des administrations collectives et l'action administrative confiée à une seule personne. Le président domine les autres commissaires; mais il n'agit pas seul et, dans certains cas, la loi ne se borne pas à lui prescrire de consulter les commissaires; elle l'oblige à obtenir le concours de l'un d'eux au moins. Nous avons vu, par exemple, que les instructions adressées aux autorités locales par le président de la commission, pour l'exécution de la loi sur la taxe des pauvres, devaient être signées par le président du bureau et contre-signées par un autre commissaire.

269. Autant le conseil des ministres a de puissance réelle autant le *conseil privé du roi*[1] est réduit à un rôle nominal et honorifique. Ordinairement, ce conseil se compose des princes de la famille royale les plus rapprochés en degré, des deux archevêques d'York et de Cantorbéry, de l'évêque de Londres, des ministres secrétaires d'État, du lord chancelier et de son vice-chancelier, des chefs des cours d'amirauté et ecclésiastique, de quelques juges des cours siégeant à Westminster, du président de la Chambre des communes, de quelques ambassadeurs, gouverneurs et commandants généraux, du président du bureau de commerce; du président de la commission pour l'exécution de la loi sur la taxe des pauvres, du président du bureau de salubrité, du payeur général de l'armée et de fonctionnaires supérieurs de l'ordre civil, auxquels le titre de *conseiller privé* est conféré pour reconnaître et honorer les services rendus à l'État[2]. On voit par là que le titre de conseiller

[1] *Her Majesty's most honourable privy council.*

[2] Les conseillers privés (*privy councillors*) portent, comme les lords, le titre de *right honourable*. Leur rang les place après les chevaliers de l'ordre de la Jarretière et avant les juges supérieurs et les baronnets.

privé n'est donné qu'à des personnes qui remplissent ou ont rempli de hautes fonctions. Le nombre des conseillers est assez considérable et s'élève de 180 à 200, sans que d'ailleurs il y ait de limitation légale[1]. Leur nomination résulte de l'admission à prêter serment; elle est à vie, sauf le droit de révocation dont on ne cite, du reste, que des exemples extrêmement rares. Il est de principe qu'à la mort du roi, les conseillers privés cessent leurs fonctions, la confiance étant personnelle de sa nature. Cependant, pour éviter la désorganisation du conseil à une époque de transition, il a été admis qu'ils resteront en fonctions pendant six mois, s'il n'en était autrement ordonné par le successeur. Ceux qui ont reçu le titre de conseiller privé sont toujours conservés sous le nouveau règne, et ce renouvellement est simplement un hommage rendu aux principes. Mais tous ceux qui ont le titre ne siègent qu'autant qu'ils y sont formellement invités par le président au nom du roi.

L'assemblée générale ne se réunit que rarement, et dans des circonstances solennelles, par exemple pour recevoir la communication du mariage du roi. Dans les cas ordinaires, on ne convoque que les ministres en exercice, les fonctionnaires supérieurs de la cour et l'archevêque de Cantorbéry. Plus d'une séance même consiste seulement dans une conversation entre le président du conseil privé et un secrétaire d'État. Le conseil se réunit à la résidence royale[2]. Deux *clerks* tiennent la plume, rédigent les protocoles, et par leurs signatures donnent le caractère authentique aux décisions du conseil privé. Sous ce rapport, le conseil privé diffère du conseil des ministres ou cabinet, dont les réunions n'ont aucun caractère obligatoire ni officiel, et se tiennent hors la présence de tout employé, secré-

[1] En 1855, le nombre des conseillers privés était de 192 (Gneist, t. I, p. 320). A ce nombre il faut ajouter 44 conseillers pour l'Irlande, sur lesquels 12 sont en même temps conseillers pour l'Angleterre.

[2] Pour assurer l'observation des traditions du conseil privé, on a créé un *office* composé de deux *clerks of the council*, qui sont placés sous la direction du président du conseil privé, et dont la signature rend authentiques les décisions du conseil privé.

taire ou greffier. Cette différence s'explique aisément par le caractère politique et nécessairement secret de toutes les délibérations du cabinet

270. Les ordonnances royales (*proclamations*) les plus importantes doivent être rendues par le roi en conseil. Ainsi les proclamations portant convocation, prorogation ou dissolution du Parlement, déclaration de guerre, ouverture ou clôture des quarantaines, publication des traités internationaux, ordre de célébrer des jours de fête ou des actions de grâce, etc., etc., sont données par le roi en conseil. Les événements importants qui surviennent dans la famille royale, tels que naissances ou mariages, sont annoncés dans une séance du conseil privé. A chaque changement de règne, le conseil privé, dans une assemblée générale, fait une proclamation signée par tous les membres présents et renouvelle envers le nouveau monarque, qu'il proclame, le serment des fonctionnaires et sujets. A son tour, le roi, dans une séance solennelle, déclare ses augustes intentions touchant l'administration du pays, et signe le serment exigé du souverain par la constitution du pays. On voit par ces exemples que le Conseil privé est moins une assemblée délibérante qu'une réunion de hauts personnages appelés pour donner, par leur présence, de la solennité à des actes ou événements importants.

271. Lorsqu'il y a un changement de ministère, les ministres sortants remettent les sceaux entre les mains du roi, en séance du conseil privé. Après cette remise, on introduit les nouveaux ministres qui reçoivent les sceaux et prêtent serment. C'est aussi en séance du conseil privé que sont arrêtés les discours du trône.

Les sheriffs des comtés d'Angleterre et du pays de Galles sont nommés, chaque année, en séance du conseil privé.

La confirmation ou cassation des lois et règlements votés par les législatures coloniales sont prononcées par le roi en séance de conseil privé.

Le conseil privé est aussi une cour de justice pour l'instruction des crimes dirigés contre la sûreté de l'État; il a le droit d'interroger sous la foi du serment et de délivrer des

ordres d'arrestation, sauf l'application de la loi d'*Habeas corpus*.

372. A part ces attributions, qui toutes se rattachent à l'exercice de la prérogative royale, des lois spéciales ont formellement conféré au roi en conseil quelques attributions spéciales. Les modifications aux dispositions encore en vigueur de l'acte de navigation, l'application de la loi de 1835 sur l'organisation municipale aux villes non constituées en corporations, la fixation des lieux où les juges tiendront les assises, le règlement des quarantaines et les ordonnances sur la police de salubrité à bord des navires qui se rendent aux colonies, la fermeture des cimetières dans la capitale, la protection des artistes et écrivains étrangers contre les entreprises de contrefaçon, la réorganisation du département de l'amirauté et d'autres autorités administratives, l'autorisation aux sociétés artistiques pour les loteries d'objets d'art et d'autres matières, dont l'énumération serait trop longue, ont été déléguées au roi en conseil par des statuts du Parlement[1].

La plus importante des attributions du conseil privé, celle qui lui donne un pouvoir effectif, c'est la *direction de l'instruction nationale*, véritable ministère de l'instruction confié à une de ses commissions. Cette organisation est aujourd'hui vivement critiquée et une campagne a été commencée pour demander la création d'un ministre de l'instruction publique.

373. A ne juger que sur l'apparence, on pourrait croire que le conseil privé a conservé d'importantes fonctions et que, sauf la différence des matières, il occupe une position analogue à celle de notre Conseil d'État. En réalité, l'intervention du conseil privé est de pure forme. La délibération y est nulle, et tout se décide dans le cabinet des ministres. Lorsque les affaires sont portées au conseil privé, elles sont décidées et on ne lui demande qu'une consécration formelle. La législation nouvelle a une tendance marquée à augmenter les attributions du souverain en son conseil privé; mais il ne faut pas se tromper sur la valeur des mots; toutes ces dispositions ne

[1] Gneist, tom. I, p. 318-319.

sont autre chose qu'une augmentation de la compétence des ministres secrétaires et une extension du pouvoir exécutif. Comme d'ailleurs les ministres sont responsables devant les Chambres, ces délégations n'enlèvent rien au gouvernement parlementaire, et se réduisent à substituer l'intervention indirecte à l'action directe du Parlement.

274. Le Parlement intervient dans l'administration : *indirectement* par la responsabilité ministérielle et le droit d'interpellation; *directement* par les lois d'intérêt local ou individuel. Aussi les deux Chambres peuvent-elles être considérées comme les premiers conseillers du roi. Les pairs d'Angleterre, en particulier, sont placés auprès du trône pour conseiller et défendre le roi (*ad consulendum et defendendum regem*), et c'est pour cela qu'il appartient au souverain de convoquer les lords en assemblée générale pour prendre leurs conseils, indépendamment des convocations régulières qui doivent être, d'après la loi, adressées chaque année aux deux Chambres. Ces réunions consultatives sont du reste entièrement tombées en désuétude, et de leur titre de conseillers du roi, il ne reste aux lords que le droit de pénétrer individuellement auprès du souverain et de lui soumettre leurs observations sur la marche des affaires publiques. Cette faculté est elle-même peu pratiquée, et la désuétude s'explique facilement si l'on considère que le véritable pouvoir appartient aux Chambres et au cabinet des ministres. Des observations au roi frapperaient là où n'est point la véritable action politique[1].

275. Nous venons de voir que la direction des services administratifs était, en Angleterre, confiée à des personnages politiques, de manière que l'esprit du parti dominant pénétrât dans les détails de l'administration[2]. A côté de ces directeurs mobiles, des fonctionnaires permanents, qui ne suivent pas les destinées changeantes des ministères, conservent

[1] Pour tout ce qui concerne l'organisation du conseil privé, V. Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 137-147. — Blackstone, t. I, p. 329-340. Gneist, t. I, p. 317-330.

[2] Glasson, *Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre*, t. VI, p. 1 à 70.

les traditions sous les divers cabinets qui se succèdent. Les ministres politiques, absorbés par les luttes de parti et ne pouvant pas compter sur la durée qui est nécessaire aux entreprises fécondes, sont généralement impropres à combattre les habitudes prises et la résistance des habitudes invétérées. Ajoutons à cela que les fonctionnaires une fois nommés sont protégés par une espèce d'inamovibilité de fait qui rend leur position aussi solide que s'ils étaient irrévocables. La nomination des fonctionnaires publics en Angleterre est livrée aux influences de parti, et c'est précisément à cause de cette origine que leur position a une solidité telle qu'il n'y a rien de semblable sur le continent. Ce qui ferait leur faiblesse chez nous fait leur force de l'autre côté du détroit. A quoi tient cette différence? En Angleterre, il y a deux puissants partis qui se succèdent au pouvoir, et dont l'importance est à peu près égale. Si l'un d'eux prenait, lorsqu'il arrive aux affaires, la résolution de destituer les agents choisis par ses adversaires, les représailles ne se feraient pas attendre, et les destitutions seraient rendues au parti qui entrerait dans cette voie. D'ailleurs, les interpellations porteraient sans retard la question aux Chambres; aussi les ministres, pour éviter l'ennui de ces attaques, prennent le parti de respecter les positions acquises. On cite l'exemple de la destitution d'un petit fonctionnaire qui a donné lieu à une enquête, dont les documents n'ont pas moins de 2,160 pages.

376. Belgique. — Les actes émanés de l'autorité royale ne sont valables qu'autant qu'ils sont contre-signés par un ministre. Les ministres ne peuvent être choisis que parmi les Belges de naissance ou les étrangers qui ont obtenu la grande naturalisation. L'usage veut qu'on les prenne dans les deux Chambres; mais, sous ce rapport, la prérogative royale n'est restreinte par aucune disposition expresse et plus d'une fois le choix du roi s'est porté sur des personnes qui n'étaient membres ni du Sénat, ni de la Chambre des représentants. Le roi étant inviolable, la constitution s'oppose à ce qu'il appelle au ministère les princes de sa famille; car l'inviolabilité ne serait pas entière si le roi pouvait être atteint indirectement par la con-

damnation des personnes qui occupent la première place dans ses affections. Il y a incompatibilité entre les fonctions de ministre et celles de membre de la cour des comptes ou du tribunal de cassation. Le contrôle de la cour des comptes sur les dépenses des ministères explique la première de ces incompatibilités, et elle a, en Belgique, la même raison d'être que chez nous. Quant à la seconde, elle tient à ce que le tribunal de cassation est une haute cour de justice, devant laquelle les ministres peuvent être traduits pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

277. La division des ministères appartient au roi et n'est pas réglée législativement, à moins que la demande d'un crédit aux Chambres ne soit rendue nécessaire par l'augmentation de dépense résultant d'une nouvelle subdivision. Indépendamment des *ministres d'État* que le roi peut nommer en nombre illimité, il y a aujourd'hui six ministres secrétaires d'État : guerre, finances, intérieur, affaires étrangères, justice et travaux publics. L'instruction publique est placée dans les attributions du ministre de l'intérieur, et les postes qui, en Angleterre, dépendent du ministre des finances, rentrent, en Belgique, dans les attributions du ministre des travaux publics et du commerce. Les *ministres d'État* n'ont pas de service actif et pourraient s'appeler aussi *ministres sans portefeuille*.

« L'autorité ministérielle, dit M. de Fooz, consiste dans le pouvoir d'ordonner l'exécution de la loi, de former des *règlements organiques* que la loi rend nécessaires et d'ordonner l'exécution de ces règlements. Ce pouvoir réglementaire ne donne cependant pas aux ministres le droit d'aller contre la loi ou même contre un règlement signé par le roi [1]. » Ainsi le pouvoir réglementaire qui, chez nous, a été réservé au Chef de l'État, appartient en Belgique aux ministres, qui sont seulement astreints à respecter les lois et les ordonnances royales.

Les ministres statuent sur les affaires de leur compétence d'après l'avis et le travail préparatoire de leurs bureaux. Il n'y

[1] *Droit administratif belge*, t. I, p. 69 et 70.

a pas, en Belgique, d'institution qui ressemble à notre Conseil d'État.

278. Espagne. — Le roi d'Espagne est un monarque constitutionnel dont les pouvoirs sont, à peu de chose près, les mêmes que ceux qui avaient été conférés au roi de France par les chartes de 1814 et de 1830 et au roi des Belges par la Constitution de 1831.

Le roi d'Espagne, comme chef du pouvoir exécutif chargé de faire exécuter les lois, a la faculté de faire des règlements généraux. Les ordonnances portant règlement général doivent être délibérées en conseil d'État, à peine d'excès de pouvoir et d'illégalité pour vice de forme. En effet, la loi organique du Conseil d'État porte qu'il doit être consulté sur les instructions générales relatives à l'organisation ou au régime général d'une branche quelconque de l'administration publique [1]. Le règlement serait illégal au fond ou à raison de la matière si ses dispositions étaient contraires à une loi. Lorsqu'un règlement a été rendu sans observer les règles constitutionnelles, soit parce que le conseil d'État n'a pas été entendu, soit parce qu'une disposition de loi a été méconnue, quelles sont les voies de recours ouvertes pour attaquer cette ordonnance? — Il y a trois moyens, dit M. Colmeiro. « Le premier consiste à adresser une pétition aux Cortès pour qu'en vertu de leur toute-puissance ils déclarent le ministre responsable; le second, à pétitionner auprès du roi, comme chef suprême du pouvoir exécutif, pour lui signaler l'acte inconstitutionnel de son ministre et lui demander d'en prononcer la nullité en son conseil d'État; car, le ministre ayant méconnu un droit garanti par la loi, l'affaire appartient au contentieux administratif; le troisième, à se placer sous la protection des tribunaux. L'administration n'ayant pas, en général du moins, le droit de prononcer des peines, ce sont les tribunaux ordinaires qui punissent les contrevenants. Le juge saisi de la plainte examinera si l'acte au-

[1] Loi du 6 juillet 1845, article 11, § 1 et décret royal du 22 septembre 1845, article 9, § 2. Ces règlements s'appellent *reglamentos oido el consejo d'Estado.*

quel il a été contrevenu était on non constitutionnel. S'il estime que l'acte n'était pas constitutionnel, il renverra le prévenu de la plainte, et ainsi l'autorité usurpatrice sera contenue dans ses limites. »

279. Indépendamment des règlements généraux, on distingue les ordres royaux (*Réales Ordenes*), dispositions administratives moins importantes que les décrets réglementaires, dont ils n'ont ni la généralité ni la forme solennelle. Quoiqu'ils portent la dénomination d'*ordres royaux,* ils sont, en réalité, faits sans l'intervention du roi ni l'avis du conseil d'État, et l'on a souvent fait observer qu'ils sont improprement appelés ordres royaux. Ces ordres arrêtés par les ministres ont pour objet tantôt de décider d'une manière générale quelque point douteux, tantôt de donner aux autorités quelques instructions ou avis, tantôt enfin de statuer sur les réclamations des particuliers.

280. Le nombre des départements ministériels est de sept en Espagne : 1° le *ministère d'État,* qui comprend les attributions de ministre de la maison du roi et ministre des affaires étrangères; 2° le *ministère de grâce et de justice*, dans la compétence duquel rentre tout ce qui concerne la justice et les cultes; 3° le *ministère du gouvernement intérieur de la péninsule* (ministerio de la gobernacion de la peninsula), qui a plusieurs fois changé de nom, qu'à certaines époques on a nommé *ministère de l'intérieur* (ministerio del interior) et même, en 1833, *ministère du progrès;* 4° le *ministère des finances* (de la hacienda); 5° le *ministère du commerce, de l'instruction publique et des travaux publics* (commercio, instruccion y obras publicas), qui porte aussi le titre de *ministerio del fomento,* parce qu'il est chargé d'imprimer un mouvement progressif (*fomentar*) aux grands intérêts matériels et moraux du pays. Le cabinet des ministres est présidé par un de ses membres que le roi désigne. La présidence est une dignité personnelle qui n'appartient pas nécessairement à un ministère, et quoique en général on considère comme plus important le ministère d'État à cause des affaires étrangères, cependant il pourrait se faire que la présidence fût conférée à tout autre ministre que l'importance de sa

position politique désignerait pour diriger les affaires publiques. La présidence pourrait même être conférée à un ministre sans portefeuille (*ministro sin cartera*).

Comme en Belgique, les ministres ont un pouvoir réglementaire, qu'ils exercent à la condition de se soumettre aux lois et aux règlements royaux d'administration publique. Indépendamment des *instructions* qu'ils peuvent adresser à leurs agents, ils ont aussi la faculté de prendre des dispositions générales pour compléter les lois ou les faire exécuter[1].

281. Les sous-secrétaires d'État sont, en Espagne, des auxiliaires qui ont le pouvoir de décider, sans en référer à leur supérieur, les affaires d'une importance secondaire, et préparent l'instruction de celles qu'ils ne décident pas. Les attributions qui leur sont déléguées, sont fixées au moment de leur entrée en fonctions; le ministre détermine celles qui lui seront réservées et d'ailleurs il peut à toute époque, revenant sur la délégation faite au début, reprendre des pouvoirs qu'il avait conférés au sous-secrétaire. En réalité, le sous-secrétaire n'est guère en Espagne, comme chez nous, qu'un secrétaire général ayant un caractère et une origine politiques.

Les sous-secrétaires d'État espagnol et français diffèrent des sous-secrétaires d'État d'Angleterre en ce que ces derniers sont de véritables ministres, pour tout ce qui concerne la partie administrative du département ministériel. Le ministre secrétaire d'État en Angleterre est, avant tout et presque exclusivement, un personnage politique et parlementaire. Il s'occupe de présenter les projets de loi au Parlement et d'y soutenir la discussion. Quant aux affaires administratives, il a surtout à répondre aux interpellations dont les actes émanés de son département pourraient être l'objet. Encore faut-il faire remarquer que le sous-secrétaire étant presque toujours membre du Parlement, c'est ordinairement lui qui fait la réponse sur les affaires dont l'expédition lui est confiée. En Espagne et en France, au contraire,

[1] « Las *disposiciones* ministeriales son ò medidas de òrden y utilidad publicà, *de conveniencia momentànea y applicacion fugitiva*, ò decisiones en asuntos privados. » (Colmeiro, t. I, p. 100.)

les ministres se réservent la plus grande partie des affaires administratives, et les attributions du sous-secrétaire d'État ne diffèrent pas sensiblement de celles qu'exercent quelquefois, par délégation, les secrétaires généraux ou les chefs de division[1].

Aux *instructions* et *dispositions* il faut, pour avoir une idée complète des attributions du ministre, ajouter les *actes de gestion*. Les ministres sont les représentants de l'État pour tout ce qui concerne le domaine, et c'est avec eux que sont faits les actes et contrats que l'administration de ce domaine rend nécessaires.

282. Il existe en Espagne un Conseil d'État (*Consejo de Estado*) autrefois appelé *Conseil royal* (Consejo real), dont la composition et les attributions ont été réglées successivement par la loi du 6 juillet 1845, les décrets royaux des 7 février 1848 et 24 juin 1849, la loi du 17 juin 1860, le règlement du 30 juin 1860 et le décret du 20 février 1875. C'est un corps purement consultatif, institué, comme notre Conseil d'État, pour éclairer le pouvoir exécutif[2].

283. Le Conseil se compose : 1° des ministres secrétaires d'État; 2° d'un président et de trente conseillers 3° d'un secrétaire général; 4° d'un certain nombre *d'auxiliaires* qui correspondent à nos maîtres des requêtes et auditeurs; 5° d'un fiscal ou ministère public. Les conseillers sont nommés en conseil des ministres par décret royal, contre-signé par le président du conseil. Les conseillers sont amovibles et peuvent être destitués en observant les mêmes formes que pour leur nomination, c'est-à-dire par décret royal individuel en conseil des ministres.

284. Il faut pour être nommé conseiller d'État, 1° avoir 35 ans; 2° appartenir à l'une des catégories suivantes : prési-

[1] « Dans quelques ministères où il n'y a pas de sous-secrétaire d'État, les employés supérieurs en font les fonctions en vertu d'une délégation qui leur est faite. » (Pedro Gomez de la Serna, *Instituciones*, t. I, p. 54.) Les sous-secrétaires ont été créés en Espagne par un décret royal du 16 juin 1834.

[2] Le conseil royal a été dissous le 1er juin 1874 et réorganisé suivant les prescriptions de la loi du 17 juin 1860.

dent des assemblées législatives; ministres de la couronne; archevêques ou évêques; capitaine général; vice-président de l'ancien conseil royal; ambassadeurs; président du tribunal suprême, du tribunal supérieur de guerre, du tribunal des comptes, puis d'autres fonctions moins élevées, mais seulement après deux ans de services.

C'est à peu près le système qu'avait admis chez nous l'ordonnance du 26 avril 1824. M. Colmeiro se prononce avec raison contre la restriction résultant des catégories [1].

385. Les *auxiliaires* ont été créés pour collaborer à la préparation des décisions du Conseil d'État, et, en même temps, en vue de former des administrateurs habitués aux traditions, d'un esprit plus indépendant que celui des bureaux et moins mobile que celui des Assemblées politiques. Il y en a trois classes, sans compter les surnuméraires, qui peuvent être considérés comme formant la quatrième [2].

386. Le Conseil se divise en sections qui correspondent à peu près aux départements ministériels : 1° section d'État, de grâce et de justice; 2° section de la guerre; 3° section du gouvernement intérieur (*de gobernacion*); 4° section des finances (*de hacienda*); 5° section du commerce, des travaux publics et d'enseignement; 6° section d'outre-mer; 7° section du contentieux. Chaque section a un vice-président, choisi par décret royal parmi les conseillers.

387. Le Conseil est un corps purement consultatif; ses décisions ne sont pas exécutoires par elles-mêmes, et ne sont parfaites qu'en vertu de l'approbation donnée par le Chef de l'État. L'avis du Conseil est tantôt *obligatoire* et tantôt *facultatif*. Est-il obligatoire? les actes faits sans que le Conseil ait été appelé à délibérer sont irréguliers et peuvent être annulés pour *excès de pouvoir*. Nous avons déjà vu que les règlements généraux ne peuvent être faits régulièrement qu'avec une délibération préalable du Conseil d'État. Ainsi, en Espagne, on ne distingue pas, comme nous l'avons fait plus haut, entre les

[1] Edit. de 1876, t. I, p. 180. — Le *service extraordinaire* qui existait dans l'ancien conseil royal a été supprimé.

[2] Décret royal du 7 février 1848.

décrets réglementaires et les décrets portant règlement d'administration publique.

Dans le plus grand nombre de cas, la délibération du Conseil est facultative. Elle n'est également que facultative en matière de législation; il appartient au gouvernement de soumettre le projet au Conseil ou de le porter directement devant les Cortès.

388. « L'esprit de réforme, dit M. Colmeiro[1], qui s'empara du gouvernement à la suite du mouvement de 1868, atteignit le Conseil d'État qui fut dépouillé de sa juridiction contentieuse. Cette compétence fut transportée à la Cour suprême de justice jusqu'à la restauration monarchique qui rendit les choses à leur cours naturel. » En matière contentieuse[2], le Conseil connaît des conflits de juridiction, des appels formés contre les décisions des conseils de province ou, en première et dernière instance, des recours dirigés contre les actes des ministres qui portent atteinte aux droits des particuliers. La délibération sur les matières contentieuses a d'abord lieu en séance de section et ensuite en assemblée générale. D'après le règlement, lorsque le conseiller rapporteur a émis une opinion qui n'est pas adoptée par la section, on nomme un autre rapporteur pour présenter l'affaire à l'assemblée générale.

389. Un certain nombre de questions qui doivent être soumises au Conseil d'État ressemblent, par quelques côtés, aux matières contentieuses et en diffèrent sous d'autres rapports. Les prises maritimes, les naturalisations, les autorisations de plaider, l'examen des bulles et brefs de la Cour de Rome, les affaires relatives à l'exécution des décrets du concile de Trente[3],

[1] Édition de 1876.

[2] Un décret du 26 janvier 1875 a organisé la section du contentieux. Il exige la présence de onze membres pour la validité de ses décisions.

[3] Le roi nomme aux bénéfices vacants, sauf l'approbation par la Cour de Rome, des titulaires choisis. Si le Saint-Siège nommait directement aux sièges vacants, le roi revendiquerait ses droits de souveraineté, après avoir pris l'avis du *Conseil d'État*. C'est ce qu'on appelle les affaires relatives au *patronage royal*. — Les usurpations de juridiction par les juges ecclésiastiques donnent lieu à *recours de protection* (recurso de proteccion) devant le gouvernement qui, *après avoir pris l'avis du Conseil d'État*, ordonne les mesures que le cas réclame. Colmeiro, t. I, p. 196 (édit. 1876).

toutes ces affaires supposent un débat qui les fait ressembler aux questions contentieuses. Elles en diffèrent cependant au fond et en la forme : *au fond,* parce qu'elles ne s'appuient pas sur un droit acquis et qu'elles dépendent du pouvoir discrétionnaire du Chef de l'État ; *en la forme,* parce qu'elles sont portées devant le Conseil d'État administrativement et non par la voie du pourvoi contentieux. M. Colmeiro, empruntant à M. de Cormenin une expression dont le jurisconsulte français s'était le premier servi, donne à cette catégorie d'affaires le nom de *quasi-contentieuses.*

290. Pour terminer ce que nous avons à dire sur l'organisation centrale de l'administration espagnole, nous dirons que chaque ministère est partagé en directions dont le personnel se compose d'un directeur, d'un sous-directeur, de chefs de bureau (*jefes de negocios*) et commis (*oficiales*). Appartenant à l'administration permanente et survivant presque toujours aux variations politiques, les directeurs conservent les traditions administratives et luttent contre les innovations précipitées, que les ministres ou secrétaires d'État politiques pourraient être tentés d'introduire. Quoique cet esprit de résistance puisse quelquefois profiter à la routine, il se recommande par une exacte connaissance des lois et règlements, par une bonne expédition des affaires surtout par beaucoup de régularité.

Les directeurs n'ont pas, en principe, le droit de décision; leurs attributions sont, comme dans nos ministères, restreintes à la préparation de l'instruction et à la proposition des décisions. Ils n'ont le droit de décider eux-mêmes qu'en vertu d'une délégation expresse. Ordinairement les affaires expressément réservées ne sont pas, même pour l'instruction, envoyées aux directeurs, et leur solution se prépare dans le cabinet du ministre.

291. Pour plusieurs services on a institué des conseils composés d'hommes spéciaux : conseil de salubrité, conseil de l'instruction publique, conseil d'agriculture, commission de bienfaisance (*junta de beneficencia*)[1]. Leur concours est purement

[1] Colmeiro, *Derecho administrativo*, etc., t. I, p. 198.

facultatif. On ne distingue pas ici, comme nous l'avons fait pour le Conseil d'État, entre les cas où le ministre *doit* consulter et ceux où il *peut* consulter ces conseils ou commissions. Dans tous les cas, le ministre a une entière liberté; mais en fait ils sont très souvent consultés à cause du caractère spécial des connaissances qu'exigent les matières dont ils ont à s'occuper.

292-3. Allemagne. — Les principes de la monarchie représentative ont prévalu dans tous les États de l'Allemagne, et depuis que l'Autriche est entrée dans cette voie il n'y a pas d'exception à la règle. Les princes, quel que soit le titre qu'ils portent, exercent le pouvoir législatif concurremment avec des Chambres ou Diètes, et le pouvoir exécutif soit *directement* avec le contre-seing d'un ministre, soit par délégation aux ministres et aux autorités qui leur sont subordonnées.

294. Le Conseil d'État (*Staatsrath*) de l'empereur d'Autriche se compose d'un président qui a rang de ministre, qui prend part aux délibérations du cabinet avec voix consultative, et d'un nombre non limité de conseillers d'État. Le président et les conseillers sont nommés par décret impérial. Le conseil a été institué pour fortifier l'action du pouvoir exécutif des lumières et de l'expérience de personnes distinguées. Avant de soumettre au conseil de l'empire (*Reichsrath*) les projets de loi émanés de l'initiative impériale, le gouvernement envoie les lois à l'examen du Conseil d'État; quant à ceux qui ont été proposés par l'initiative parlementaire, le Conseil d'État les examine après le vote des assemblées législatives, mais avant qu'ils ne soient soumis à la sanction de l'empereur. Le Conseil d'État donne son avis sur les règlements généraux d'administration et sur les affaires que l'empereur soumet à son appréciation.

Le président a le droit d'appeler aux séances du Conseil d'État les personnes distinguées qui lui paraissent pouvoir éclairer les avis de l'assemblée, peu importe d'ailleurs que ces personnes aient, ou non, antérieurement rempli des charges publiques. Les ministres et les chefs de services de l'administration centrale ont le droit de siéger au Conseil d'État, mais

seulement lorsqu'ils y sont invités par le président. Les avis du Conseil d'État sont adressés, soit directement à l'empereur, soit au président du Conseil des ministres. Ce dernier a la faculté d'appeler aux délibérations du cabinet des ministres tous les membres du Conseil d'État ou seulement quelques-uns d'entre eux[1].

395. En Bavière, tous les ministres ont le titre de ministres d'État (*Staatsminister, Staatsministerium*).

Le cabinet se compose de sept ministères : 1° ministère d'État de la maison royale et des affaires étrangères; 2° ministère d'État pour la justice; 3° ministère d'État pour l'intérieur; 4° ministère d'État pour l'instruction publique et les cultes; 5° ministère d'État pour les finances; 6° ministère d'État pour la guerre; 7° ministère d'État pour le commerce et les travaux publics. Un Conseil d'État, dont l'organisation a été remaniée à plusieurs reprises[2], assiste l'administration centrale de ses avis. Sa composition et ses attributions sont aujourd'hui, pour la plus grande part, régies par l'ordonnance du 18 novembre 1825. — Il se compose : 1° du prince héritier du trône, aussitôt après qu'il a atteint sa majorité; 2° des princes majeurs de la ligne directe de la maison royale, que le roi invite à siéger au Conseil d'État; 3° des ministres en activité et du feld-maréchal; 4° de six conseillers nommés par le roi parmi lesquels peuvent être compris les ministres sans portefeuille; 5° d'un secrétaire général et des employés nécessaires au service de la chancellerie. Le roi a la faculté de nommer des conseillers en service extraordinaire, et d'appeler aux délibérations du Conseil des fonctionnaires qui n'auraient pas la qualité de conseiller d'État.

396. Le Conseil d'État a pour mission de donner des avis au roi et, en certains cas, de décider des questions contentieuses. Comme corps consultatif, il donne ses avis dans deux cas bien distincts. Tantôt son avis est exigé par les lois, et

[1] *Staats-Vörterbuch*, de M. Bluntschli, v° *Das Kaiserthum Œsterreich*, article de M. Beer, 68e livraison, p. 595.

[2] Tit. III, § 2, de la Constitution du 1er mai 1808. — Règlement du 2 février 1808. — Constitution du 26 mai 1818 et instruction du 9 juin 1821 révisée le 3 août 1879.

quoique le roi ne soit pas obligé de le suivre, il est cependant tenu de le demander; tantôt, au contraire, l'avis est purement facultatif et il appartient au roi de le demander ou non. En matière législative, le Conseil d'État doit être appelé à examiner les projets avant qu'ils ne soient soumis aux Chambres, et plus tard avant qu'ils ne soient présentés à la sanction royale. Quant aux projets émanés de l'initiative parlementaire, le Conseil d'État n'émet qu'une fois son avis, au moment de la sanction. Le budget et les lois de finances ne sont pas exceptés de cette règle générale. Le Conseil doit être consulté sur les griefs élevés par les Chambres pour violation de la Constitution ou des droits qu'elle a garantis, et enfin pour les demandes de naturalisation. Parmi les cas où son avis est ordinairement demandé quoiqu'il ne soit pas obligatoire, se trouvent les conflits entre les ministres ou les agents dépendant de différents ministères, et les difficultés les plus importantes sur l'exécution des lois, lorsque les autorités chargées de procurer cette exécution sont en dissentiment.

En matière contentieuse, le Conseil d'État prononce sur les recours formés contre les actes ou décisions des *régences de cercle* (Kreisregierungen); les recours des fonctionnaires publics contre les mesures disciplinaires prises par leurs ministres; les recours des avocats en matière disciplinaire; — les réclamations en matière d'élections communales; — certaines questions relatives à la mise en justice des fonctionnaires publics; — sur les difficultés relatives à l'usage commun des églises entre deux confessions différentes. — Les conflits d'attributions entre l'administration et la justice sont décidés par un comité du Conseil d'État.

Le Conseil d'État est présidé par le roi ou, en son absence, par le ministre le plus âgé. Chaque séance est spécialement ordonnée par le roi qui en détermine le jour et la durée. Pour les affaires qui doivent d'après les lois être portées au Conseil, le roi nomme un rapporteur qui est choisi parmi tous les membres du Conseil, sans distinction. Quant aux affaires dont le renvoi est spécialement ordonné, le ministre compétent en est le rapporteur de droit; mais le roi peut nommer un second rappor-

teur (*einen Correferenten*) parmi les conseillers qui ne font pas partie du cabinet des ministres [1].

297. A *Bade*, le grand-duc a auprès de lui un chef du cabinet qui porte quelquefois le titre de *conseiller intime du cabinet* (geheimer Kabinetsrath) et dont la mission consiste à préparer et faire expédier les ordres directs du souverain, et spécialement tout ce qui concerne les faveurs et concessions gratuites. L'administration et le gouvernement sont placés sous la direction du ministère d'État (*Staatsministerium*), qui se compose de la réunion des cinq ministres, plus d'un ou plusieurs conseillers d'État appelés, par le souverain, à prendre part aux délibérations du conseil. Le *Staatsministerium* de Bade correspond à notre conseil des ministres, et la traduction par « *ministère d'État,* » quoique très littérale, ne donnerait cependant qu'une idée inexacte de l'institution badoise. Le conseil examine tout ce qui concerne la Constitution et la législation, les affaires les plus importantes touchant les rapports du duché avec la confédération germanique, les difficultés qui peuvent s'élever entre le gouvernement, et les Chambres, les conflits entre les autorités centrales, les griefs contre les fonctionnaires publics; il a la haute inspection et la direction générale de l'administration et de la justice. Les ministères sont au nombre de six : ministère des affaires étrangères et de la maison grand-ducale; ministère de l'intérieur; ministère de la justice; ministère des affaires militaires; ministère des finances; ministère du commerce.

298. Les ministères sont soumis au contrôle d'une Cour suprême des comptes (*Oberrechnungskammer*) qui se compose d'un président et de trois *conseillers des finances*. Les cultes et l'instruction publique forment à Bade, comme dans la plupart des petits États, une section du ministère de l'intérieur. Mais le détail le plus intéressant, c'est la place qu'occupent les postes et les chemins de fer. Le directeur général de

[1] V. *Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts*, par Joseph Pözl, professeur à l'Université de Munich. Pour l'organisation des ministères, p. 21-101 et pour le Conseil d'État, p. 101-108. V. aussi *Staats-Wörterbuch* de Bluntschli, V° *Bayern*, p. 718 et suiv., art. de M. Pözl.

ces deux services réunis est placé sous les ordres du ministre des affaires étrangères. Pourquoi ce service public, qui se rattache plus directement, ce semble, aux affaires intérieures, a-t-il été placé dans le ministère des affaires étrangères? Dans les petits États, les communications et la viabilité publique rendent les relations et négociations avec l'étranger plus fréquentes que dans les grands, et cette matière a un caractère international.

299. Hollande. — La Constitution révisée en 1848 admit en principe qu'il y aurait un Conseil d'État (*Raad van State*), chargé de donner son avis sur les propositions du gouvernement aux Chambres, sur les projets émanés de l'initiative parlementaire, sur les ordonnances et règlements concernant l'administration intérieure et celle des colonies. La présidence du Conseil appartient au roi qui en nomme les membres, et le prince d'Orange a le droit d'y siéger, avec voix délibérative, dès qu'il est arrivé à l'âge de dix-huit ans. La Constitution renvoie à une loi spéciale tout ce qui concerne l'organisation du Conseil d'État; il a été répondu à ce renvoi par la loi du 21 décembre 1861[1].

« Le roi, dit l'article 72 de la Constitution, soumet à la délibération du Conseil d'État toutes les propositions à présenter par lui aux États généraux, ou à lui faites par les États généraux, ainsi que toutes les mesures générales d'administration intérieure du royaume et de ses colonies et possessions dans d'autres parties du monde. — En tête des lois et ordonnances à promulguer, il est mentionné que le Conseil d'État a été entendu. — Le roi prend en outre, l'avis du Conseil d'État dans toutes les affaires d'intérêt public en particulier où il le juge utile. — Le roi seul décide et donne connaissance au Conseil de chacune de ses décisions. »

D'après la loi organique, le Conseil d'État se compose du roi, du prince d'Orange, d'un vice-président et de 14 conseillers. Il

[1] D'après cette loi les conseillers devaient, chaque année, changer de section, ce qui entraînait une grande mobilité dans la composition des sections et aussi des changements fréquents de jurisprudence. Une loi du 28 juin 1881 a substitué le roulement facultatif au roulement obligatoire.

doit être entendu sur tous les recours en annulation des actes des autorités administratives [1].

[1] En 1873, un publiciste espagnol, M. de la Torre y Hoz, a lu, devant l'Académie des Sciences morales et politiques, un travail intéressant sur le Conseil d'État dans les différents pays. Ce travail a été publié dans le Recueil de M. Vergé, 1873, t. II, p. 543. L'auteur examine ce qu'est cette institution dans les pays où il n'y a qu'une Assemblée législative puis dans ceux où il y a deux Chambres, dans les gouvernements républicains et dans les gouvernements monarchiques. Il arrive à cette conclusion que les Conseils d'État sont moins puissants sous le régime républicain, parce qu'ils « sont effacés par la puissance de la représentation nationale. » Mais le Conseil d'État est plus puissant là où il n'y a qu'une Assemblée législative que là où il y en a deux. Ainsi, en Grèce, le Conseil d'État examine les projets de loi avant qu'ils ne soient portés à la Chambre et les propositions d'initiative parlementaire lui sont renvoyés. En Bolivie, le Conseil d'État est nommé par les députés : « Il est à la fois conseil général de l'administration, comité d'initiative parlementaire, délégation de l'Assemblée quand elle n'est pas réunie et haute cour de justice. »

En parlant des attributions du Conseil d'État en matière contentieuse, M. de La Torre y Hoz se prononce pour la *justice retenue* contre la *justice déléguée* en matière administrative.

CHAPITRE VINGT-SIXIÈME.

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

Sommaire.

300. Nécessité d'établir des centres administratifs dans les départements.
301. Nomination des préfets.
302. Distinction entre les classes de préfets. — Avancement sur place.
303. Les préfets représentent le Chef de l'État et correspondent avec tous les ministres.
304. Le préfet a quatre qualités.
305. Du préfet comme délégué du pouvoir central.
306. Suite. — Pouvoir réglementaire du préfet.
307. Suite. — Objets du pouvoir réglementaire du préfet.
308. Suite. — Limites du pouvoir réglementaire du préfet.
309. Suite. — Les règlements des préfets ne sont pas soumis à l'approbation préalable des ministres.
310. Suite. — Les règlements préfectoraux n'ont d'autorité que dans le département où ils sont publiés.
311. Suite. — La publication au *Bulletin des actes de la préfecture* ne suffit pas pour rendre le règlement exécutoire.
312. Suite. — A qui incombe la preuve lorsque le fait de la publication est contesté?
313. Suite. — Comment doivent être publiés les règlements préfectoraux, pour devenir exécutoires?
314. Suite. — Du pouvoir réglementaire des préfets sur les matières de police municipale.
315. Du préfet comme représentant le domaine de l'État.
316. Nomination de certains fonctionnaires par le préfet.
317. De la tutelle administrative des communes et établissements publics. — Décentralisation.
318. Affaires exceptées de la décentralisation.
319. Caractères du décret du 25 mars 1852. — Renvoi.
320. Du préfet juge en matière contentieuse. — Renvoi.
321. Secrétaires généraux. — Citation de M. Boulatignier.
322. Suppression et rétablissement des secrétaires généraux.
323. Attributions des secrétaires généraux. — Attributions propres.
324. Suite. — Attributions déléguées.
325. Conseil de Préfecture. — Composition.

326. Nomination des conseillers.
327. Révocation des conseillers de préfecture.
328. Incompatibilités.
329. Présidence du conseil de préfecture.
330. Attributions du conseil de préfecture.
331. Cas où le préfet statue en conseil de préfecture.
332. Attributions contentieuses.
333. Pourquoi les arrêts ne portent pas la formule exécutoire.
334. Publicité des audiences du conseil de préfecture.
335. Des attributions qui appartiennent individuellement aux membres du conseil de préfecture.
336. Conseil général. — Sa fonction considérée en général.
337. Caractère électif du conseil général.
338. Incapacités.
339. Incompatibilités.
340. Opérations électorales.
341. Action en nullité. — Loi du 31 juillet 1875.
342. Suite.
343. Suite.
344. Questions préjudicielles.
345. D'après quelle règle la violation de la loi pendant les opérations électorales entraîne-t-elle la nullité de ces opérations.
346. De la pression et de l'abus d'influence.
347. Suite. — Participation du candidat aux manœuvres.
348. Obligations des conseillers généraux.
349. Sessions ordinaires et extraordinaires.
350. Nomination du bureau et règlement.
351. Publicité des séances. — Compte rendu.
352. Président. — Police de l'assemblée.
353. Nullité des délibérations prises hors sessions et pour incompétence.
354. Dissolution par décret.
355. Réélection en cas de dissolution.
356. Attributions du conseil général.
357. Répartition des contributions directes.
358. Délibérations par lesquelles le conseil général statue définitivement.
359. Recours dans les cas prévus aux numéros précédents.
360. Délibérations dont l'exécution peut être suspendue.
361. Suite.
362. Avis.
363. Vœux.
364. Loi du 15 février 1872. — Réunion de plein droit des conseils généraux, en cas de dissolution des Chambres.
365. Commission départementale.
366. Les membres de la commission sont rééligibles.
367. Organisation de la commission.
368. Séances de la commission.
369. Assistance du préfet aux séances.
370. Obligation des chefs de service.
371. Attributions propres de la commission.

372. Attributions de la commission.
373. Délégation.
374. La délégation peut-elle être générale?
375. Affaires attribuées par la loi à la commission.
376. Suite.
377. Suite.
378. Suite.
379. Suite.
380. Suite. — Rapport au conseil général.
381. Rapport sur les emprunts.
382. Voies de recours contre les décisions de la commission.
383. Suite.
384. Suite.
385. Résumé.
386. Exécution des décisions de la commission.
387. La commission peut-elle charger un de ses membres d'une mission relative à une de ses attributions?
388. Commissions interdépartementales.
389. Le conseil général peut-il se saisir d'office d'une affaire?
390. Tutelle administrative.
391. Conseil général de la Seine.
392. Suite.

300. L'action administrative arriverait affaiblie aux extrémités si elle ne pouvait pas reprendre haleine dans des centres secondaires. D'ailleurs les parties du territoire présentent des variétés telles que pour approprier l'administration aux besoins locaux, il était indispensable d'instituer des autorités qui missent l'exécution des lois en harmonie avec le caractère des populations et les exigences de chaque province. C'est pour cela que le législateur a institué, dans les départements, des préfets qui sont, dans leurs circonscriptions respectives, les représentants du Président de la République.

301. Les préfets sont nommés par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur. La loi n'a fixé aucune condition d'aptitude qui limite le choix du Président de la République. Elle a sans doute voulu que la nomination d'agents, dont la première qualité est la confiance qu'ils inspirent, ne fût génée par aucune restriction. Le Président qui les nomme a aussi le droit de les révoquer par un décret contre-signé par le ministre de l'intérieur. Les préfets étant, dans leurs départements respectifs, à la tête de tous les services, ils sont les subordonnés de tous les

ministères. Aussi les nominations et révocations sont délibérées en conseil des ministres.

302. On distingue trois classes de préfets; mais cette division, faite au point de vue des traitements, est étrangère aux attributions, qui sont les mêmes pour les préfets des trois classes[1]. La classe est, en principe, attachée à la résidence et dépend de l'importance du département. Invariablement appliqué, ce système conduirait, ou à commettre des injustices, ou à mal administrer. Il y aurait *injustice* si les préfets étaient condamnés à rester, sans avancement, dans les départements où ils font du bien; l'administration serait viciée si, au contraire, on déplaçait un préfet uniquement pour récompenser ses services, alors qu'il pourrait, dans le département où il est, continuer à servir plus utilement que dans tout autre. Afin de concilier les intérêts de l'administration avec la justice due aux fonctionnaires, la loi donne au gouvernement la faculté d'augmenter sur place le traitement des préfets de deuxième et de troisième classe, après cinq ans d'exercice dans le même département ou après sept ans dans des départements différents, et de l'élever de nouveau, après cinq autres années d'exercice dans le même département ou après sept ans dans des départements différents. D'après le décret du 15 avril 1877, l'augmentation sur place est égale à la moitié de la différence entre le traitement de la classe du préfet et celui de la classe immédiatement supérieure.

303. Quoiqu'ils soient nommés sur la présentation du ministre de l'intérieur et que le personnel des préfectures rentre dans les attributions de ce département, les préfets sont placés sous l'autorité de tous les ministres et correspondent avec chacun d'eux pour les matières de sa compétence. Le préfet représente dans le département, non tel ou tel ministre, mais

[1] Le décret du 27 mars 1852 fixait les traitements :

Pour la première classe, à . . . . . 40,000 fr.
Pour la deuxième, à . . . . . 30,000 fr.
Pour la troisième, à . . . . . 20,000 fr.

Les traitements ont été réduits par décret du 4 avril 1872 à 35,000 fr. pour la première classe, à 25,000 pour la deuxième, et à 20,000 pour la troisième.

le Chef de l'État lui-même qui lui transmet ses ordres et instructions par les divers canaux ministériels. L'autorité du préfet, dans le département, est donc générale comme celle du Chef de l'État dans toute l'étendue de la République. C'est le préfet qui, dans le département, imprime à tous les services une direction appropriée aux vues du pouvoir central.

Nous n'entrerons pas ici dans l'énumération détaillée de toutes les attributions qui appartiennent aux préfets. Chacune d'elles trouvera sa place sous les différentes matières spéciales. Ici nous nous bornerons à tracer des divisions générales et à poser quelques principes.

304. Les préfets ont quatre qualités, autour desquelles on peut grouper les dispositions qui ont successivement enrichi leur compétence. Premièrement, ils sont les délégués du gouvernement pour tout ce qui concerne l'exécution des lois et règlements. Deuxièmement, ils représentent le domaine de l'État. Troisièmement, ils représentent les départements, comme personnes morales, toutes les fois qu'il s'agit de faire un acte judiciaire ou extrajudiciaire concernant le patrimoine départemental. Quatrièmement, ils sont les tuteurs des communes et autres établissements publics ou d'utilité publique situés dans leur ressort. Délégation du pouvoir central, représentation du domaine de l'État, représentation du département, tutelle des établissements de main-morte, ces quatre caractères résument les attributions des préfets.

305. Comme délégué du pouvoir central pour l'exécution des lois et règlements, le préfet veille à ce qu'ils soient publiés. A la vérité, la publication résulte, d'après l'article 1er du Code civil, de l'expiration d'un certain délai à partir de la promulgation, ce qui semble annihiler le rôle du préfet pour tout ce qui touche à la publication. Cependant il peut se faire que, par exception, le gouvernement juge à propos de hâter, dans certains lieux, l'exécution des lois et ordonnances, et de devancer l'expiration des délais de publication. En ces cas, les préfets constatent sur un registre spécial et *ad hoc* les lois ou ordonnances qui leur sont adressées, et c'est à partir de leur enregistrement à la préfecture que les

lois urgentes sont censées exécutoires. Immédiatement après, le préfet prendra un arrêté pour ordonner que lesdites lois et ordonnances seront imprimées et affichées partout où besoin sera. A partir de cette publication effective, les lois ou ordonnances sont applicables aux parties, comme elles le seraient en vertu de la publication par présomption dont parle l'article 1er du Code civil. A la suite de cette publication par affichage, les lois et ordonnances seront censées connues, même de ceux qui n'en ont pas une connaissance effective, de même qu'elles sont présumées connues de ceux qui en ignorent l'existence, lorsque les délais ordinaires sont expirés[1]. Même dans les cas où le gouvernement n'a pas ordonné la publication exceptionnelle, les préfets prennent des mesures pour que les lois ou ordonnances nouvelles soient portées à la connaissance du public. L'affichage et la proclamation à son de trompe ou de caisse font plus sûrement connaître l'existence de la loi que l'expiration des délais ordinaires; en d'autres termes, un fait positif est plus efficace qu'une simple présomption. C'est pour cela que les préfets, en dehors des cas où la publication d'urgence a été prescrite et pour aider aux effets produits par l'expiration du délai légal, font afficher et publier les lois qui seraient d'ailleurs applicables sans cette formalité. C'est une mesure prise uniquement dans l'intérêt du public et destinée à faciliter la sincère exécution des lois et ordonnances [2].

308. Les lois et les règlements d'administration publique sont obligatoires pour les préfets en ce sens d'abord qu'ils sont tenus de faire tous les actes qui leur sont prescrits par des dispositions formelles. D'un autre côté, lorsqu'ils font eux-

[1] Cette publication exceptionnelle a été créée par l'article 4 de l'ordonnance du 27 novembre 1816, complété par l'ordonnance du 18 janvier 1817 et par l'article 2, § 2 du décret des 5-11 novembre 1870.

[2] La loi est exécutoire à Paris un jour franc après la promulgation, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui la contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement (Décret des 5-11 novembre 1870, art. 2).

Art. 3. « Les préfets et les sous-préfets prendront les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera. »

mêmes des règlements départementaux, il ne leur est pas permis d'aller contre les dispositions de la loi ou du règlement d'administration publique; car, la loi et le règlement d'administration publique procèdent de pouvoirs placés au-dessus du préfet, et une disposition, émanant de l'inférieur, qui serait contraire aux prescriptions du supérieur, violerait les règles de la hiérarchie. Le préfet ne pourrait pas faire d'arrêté réglementaire sur les matières qui sont réservées à la loi ou au règlement d'administration publique.

307. Les matières sur lesquelles peut s'exercer le pouvoir règlementaire des préfets sont toutes celles dont la direction ou surveillance leur a été confiée, spécialement celles qui sont énumérées dans l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790. Les préfets ont fait des règlements dont la légalité n'a pas été contestée sur la conservation des propriétés publiques, des forêts, rivières, chemins et autres choses communes, au maintien de la salubrité, et de la tranquillité publiques. Ainsi un préfet a pu légalement, en vertu de ces dispositions générales et avant la loi du 15 juillet 1878 sur le phylloxéra, interdire l'introduction dans le département des plants de vigne provenant de lieux phylloxérés[1]. Au reste, pour les attributions qui ne sont pas réservées au pouvoir central, le préfet a une plénitude de pouvoirs administratifs qui a sa source dans la loi du 28 pluviôse an VIII, dont l'article 3 porte : « Le préfet sera seul chargé de l'administration. » Cette disposition, conçue en termes généraux, embrasse toutes les attributions du pouvoir exécutif et, conséquemment, le *pouvoir réglementaire* aussi bien que le droit de procéder par voie de dispositions individuelles. Mais on a eu raison de décider que l'obligation de se munir d'un livret ne pouvait pas être imposée aux domestiques par un règlement préfectoral[2]. Ce pouvoir avait été im-

[1] C. Cass. (Ch. crim., arr. du 9 septembre 1878. D. P. 1879, I, 385.)

[2] La loi n'ayant exigé de livrets que pour les ouvriers de l'industrie, il en résulte qu'on ne peut pas, sans aller contre sa volonté, en demander à d'autres ouvriers et spécialement aux domestiques. V. loi du 14 mai 1851, du 22 juin 1854 et décret du 30 juin 1855.

plicitement retenu par le législateur lorsqu'il avait soumis au livret les ouvriers de l'industrie, sans astreindre à la même restriction ni les ouvriers de l'agriculture ni les domestiques. En effet, la liberté du travail d'abord, et celle d'aller et de venir, sont des principes consacrés législativement, et il n'y faut apporter d'autres restrictions que celles qui sont formellement écrites dans la loi elle-même; car, en consacrant la règle et en déterminant les exceptions, le législateur s'est évidemment réservé le droit d'étendre ces dernières, et il n'appartient pas au préfet de soumettre à la formalité du livret des ouvriers qui n'y ont pas été assujettis par la loi.

308. Il ne faut pas confondre les dispositions réglementaires, d'un caractère général, avec des actes administratifs applicables à quelques personnes nominativement désignées. Par exemple, l'arrêté préfectoral ordonnant à plusieurs habitants de délaisser des terrains communaux qu'ils détiennent ne constitue pas un règlement, mais un acte administratif qui s'adresse à des personnes déterminées. En cas d'inobservation d'un ordre semblable, il n'y aurait donc pas lieu de prononcer des peines de simple police pour contravention, mais seulement de prendre des mesures assurant directement l'exécution de l'arrêté préfectoral [1]. En ce qui concerne les arrêtés individuels, même s'adressant à plusieurs personnes déterminées, la publication ne suffirait pas et les intéressés ne seraient censés en avoir connaissance que par la notification à la personne ou au domicile [2].

309. A partir de quel moment les arrêtés réglementaires des préfets deviennent-ils exécutoires? Pour cela faut-il qu'ils soient revêtus de l'approbation du pouvoir central? Dans des espèces où elle a eu à examiner la question de principe, la Cour de cassation a décidé que les règlements rendus par les préfets, soit pour des matières de police, soit pour la réglementation de services spéciaux qui leur ont été confiés sont

[1] C'est ce qui a été, avec raison, décidé par un arrêt de la C. de cass., Ch. crim., du 13 août 1858 (D. P. 1859, I, 96). V. arr. du 9 mars 1854 (D. P. 1854, I, 213) et du 24 janvier 1852 (D. P. 1852, I, 62).

[2] Cour de Rennes, arr. du 30 janvier 1878, D. P. 1878, C II, 221.

exécutoires par eux-mêmes et n'ont pas besoin de l'homologation du ministre de l'intérieur ou du Chef de l'État[1]. Mais si les règlements préfectoraux ne sont pas soumis à l'approbation des ministres, ceux-ci ont, au contraire, le droit d'en prononcer l'annulation. On a objecté que les ministres n'ayant pas eux-mêmes le pouvoir règlementaire, il est extraordinaire qu'on leur confère le pouvoir d'annuler des règlements. De cette observation on a conclu que le pouvoir de suspendre ou d'annuler les règlements préfectoraux ne pouvait appartenir qu'au Chef de l'État. De ce que les ministres n'ont pas été investis du pouvoir réglementaire, on ne peut pas conclure que le droit de suspension ou annulation leur a également été refusé. Nous avons posé plus haut le principe duquel il résulte que les ministres ont reçu, chacun pour ce qui concerne son département, une pleine délégation des pouvoirs administratifs du Chef de l'État, sauf les réserves expresses qui constituent l'administration retenue. Or nulle part un texte législatif ne réserve au Chef de l'État la suspension ou l'annulation des arrêtés préfectoraux. Qu'en faut-il conclure? C'est que la loi réserve au Président de la république les *actes positifs* du pouvoir réglementaire général, et qu'elle a délégué aux ministres le contrôle et la surveillance des règlements pris par les préfets dans les départements. Cette doctrine trouve sa confirmation dans l'article 6 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation :

« Les préfets, y est-il dit, rendront compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que les ministres compétents leur adresseront. — Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois ou règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. »

Or, le mot *actes* embrasse dans sa généralité les règlements tout aussi bien que les actes individuels des préfets. Remarquons d'ailleurs qu'à l'égard des règlements, les ministres n'ont que le droit d'annulation ou de suspension, et que celui de réformation

[1] C. cass., Ch. crim., arrêt du 7 mars 1857 (D. P. 1857, I, 181).

ne leur appartient pas. Pour réformer, il faudrait au moins qu'ils eussent le pouvoir réglementaire, et nous avons vu que la loi ne leur a pas fait cette délégation. Nous verrons plus tard que les préfets ont aussi le droit d'annuler ou de suspendre les règlements municipaux, sans qu'ils aient celui de les modifier ou réformer[1].

310. L'autorité des règlements préfectoraux expire aux limites du département avec celle du préfet, dont la compétence est purement territoriale. Il pourrait arriver cependant que l'inexécution du règlement de police dans un département voisin causât un préjudice au département dans lequel le règlement est en vigueur. C'est ce qui est arrivé dans une espèce où il s'agissait d'un règlement relatif à la police des eaux; son inexécution dans un département situé en aval avait occasionné un reflux vers le département en amont où le règlement avait été fait. La Cour de cassation a jugé avec raison[2] que les contrevenants étaient présumés ne pas connaître un arrêté qui n'avait pas été publié dans leur département et que, n'étant pas censés le connaître, ils ne pouvaient pas être condamnés en vertu d'un arrêté qui, à leur égard, n'a pas plus d'autorité qu'une loi non promulguée. Mais dans l'étendue du département, elle oblige tout le monde, même les personnes qui sont domiciliées dans un autre. C'est une loi de police qui régit par conséquent les forains et les étrangers. Ainsi serait passible d'amende toute personne non domiciliée dans le département qui introduirait, au mépris d'un règlement, des plants de vigne provenant de lieux phylloxérés[3].

311. La publication étant la condition première de l'application du règlement, il importe de bien fixer les conditions requises pour cette publication. Suffira-t-il que l'arrêté ait été inséré au *Bulletin des actes de la préfecture?* — Le *Bulletin des actes de la préfecture* s'adresse aux administrateurs et non aux administrés. On ne voit pas dès lors comment cette insertion

[1] En principe et sauf l'exception contenue dans l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884.

[2] C. cass., Ch. crim., arrêt du 26 février 1858 (D. P. 1858, V, 310; table).

[3] C. cass., Ch. crim., arrêt du 9 novembre 1878 (D. P. 1879, I, 385).

pourrait porter officiellement l'arrêté à la connaissance du public. Comme, en matière de promulgation et de publication, la connaissance de fait ne peut pas être opposée à ceux qui s'appuient sur l'inaccomplissement des formalités légales, nous pensons que l'insertion au *Bulletin des actes de la préfecture* ne mettrait pas en contravention même les administrateurs qui reçoivent le *Bulletin*. Il est impossible, en effet, d'avoir deux mesures, et par une substitution de la connaissance de fait à la présomption légale, de considérer l'arrêté comme publié à l'égard de ceux-ci, tandis qu'il ne le serait pas à l'égard de ceux-là[1].

312. Lorsque le contrevenant fonde sa défense sur le défaut de publication, il y a lieu de demander à qui incombe l'obligation de la preuve. Est-ce au ministère public à prouver que la publication a été faite ou au prévenu à démontrer qu'elle n'a pas eu lieu? Le ministère public demandant à faire l'application de la loi est obligé d'établir l'existence de la disposition dont il requiert l'application. La loi, et surtout la loi pénale, est une restriction à la liberté et la charge de la preuve incombe à celui qui prétend établir une restriction limitant le droit individuel. Après quelques hésitations, la jurisprudence s'est rangée à cette doctrine[2]; toutefois, en admettant ce tempérament que si l'arrêté contient un article qui ordonne la publication, on doit présumer qu'elle a été faite[3]. En ce cas, le fardeau de la preuve incomberait, par conséquent, au prévenu.

[1] C'est ce qu'a décidé la Chambre criminelle, C. cass., par son arrêt du 12 avril 1861 (D. P. 1861, V^e^ partie, col. 411). — Comp. C. cass., Ch. crim., 5 juillet 1845 (D. P. 1845, I, 377) et 28 novembre 1845 (D. P. 1846, IV, 62). — Nancy, 17 mars 1843 (D. P. 1844, II, 138). — Circulaire du ministre de l'intérieur du 19 décembre 1846 (D. P. 1847, III, 23).

[2] V. l'arrêt cité à la note précédente, du 12 avril 1861, et un autre de la Chambre criminelle de la C. cass., du 24 juillet 1852 (D. P. V, 469). V. aussi arr. de la Ch. crim., du 26 juin 1857 (D. P. 1857, I, 375). — *Contrà* Ch. crim., arr. du 5 mars 1836 (D. P. 1836, I, 161).

[3] C. cass., Ch. crim., arr. du 8 février 1878 (D. P. 1879, I, 139). M. Dalloz combat la doctrine de cet arrêt ou du moins fait cette observation qui en est implicitement la critique : « N'est-ce pas mettre à la charge du prévenu la preuve d'un fait négatif, preuve toujours fort difficile à faire? » Sur la publication des règlements administratifs, V. Blanche, *Études pratiques sur le Code pénal*, t. VII, n° 251, p. 337.

Comme il est rare que la publication ne soit pas ordonnée par un article formel, le ministère public ne sera que rarement obligé de faire la preuve, de telle sorte que, par un moyen indirect, la Cour de cassation retire presque tous les effets de la doctrine qu'elle avait adoptée. Nous ne pensons pas que cette présomption doive être suivie; car l'ordre de publier a pu être inexécuté, et c'est même ce que prétend le prévenu lorsqu'il dénie. J'admets que cette mention, insérée dans l'arrêté, peut valoir comme présomption de fait et que les juges pourront s'appuyer sur cette circonstance, surtout s'il y en a d'autres qui soient concordantes (art. 1353, C. C.). Ce qu'il m'est impossible de trouver là, c'est la *présomption légale* qui dispense de faire la preuve; car, la présomption légale ne peut être établie que par une loi formelle, et je ne trouve nulle part de disposition qui crée celle-là. Seulement comme l'article 1353, C. civ., est général, l'ordre donné de publier peut être considéré comme un des éléments de la *présomption de fait* plus ou moins probant suivant les circonstances, et en particulier, suivant les habitudes de régularité des agents chargés de la publication, circonstances qui varient d'un département à l'autre et, dans le département, de personne à personne.

313. Si l'insertion au *Bulletin des actes de la préfecture* ne suffit pas pour la publication d'un arrêté portant règlement, comment procédera-t-on à cette publication pour la rendre complète? On appliquera l'avis du Conseil d'État, du 23 prairial an XIII, qui prescrit l'affiche ou la publication, soit à son de trompe, soit au bruit du tambour, pour les décrets non insérés au *Bulletin des lois*. C'est assurément l'analogie la plus naturelle qu'il y ait à suivre, et c'est celle qui a été adoptée par la jurisprudence [1].

[1] C. cass., Ch. crim., arr. du 24 juillet 1852 (D. P. 1852, V, 470). La sanction des règlements faits légalement se trouve dans la disposition de l'article 471, n° 15 du Code pénal (amende de 1 à 5 fr.). Cette sanction s'applique aux anciens règlements tout aussi bien qu'aux nouveaux. Aussi faut-il considérer comme abrogées les dispositions des anciens règlements qui prononçaient des peines contre les contrevenants. La peine de l'article 471 du Code pénal a été substituée aux anciens pénalités.

314. Les préfets avaient, à notre avis, le pouvoir de faire des règlements départementaux (art. 3, tit. XI de la loi des 16-24 août 1790), sur les matières qui dépendent de la police municipale, et nous croyons que les maires devaient se conformer aux règlements départementaux, comme les préfets sont tenus d'observer les décrets portant règlement d'administration publique[1]. Nous devons cependant reconnaître que la jurisprudence de la Cour de cassation n'accordait pas ce pouvoir au préfet; elle jugeait que la police municipale appartient au maire et que le préfet ne peut pas, même par des arrêtés généraux applicables à tout le département, absorber la police municipale[2], ou que du moins il ne le pouvait qu'en matière de sûreté générale. La question a été tranchée par la loi du 5 avril 1884, art. 99 : « Les pouvoirs appartenant au maire en vertu de l'art. 91, ne font pas obstacle au droit des préfets de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, *toutes mesures* relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

» Ce droit ne pourra être exercé par le préfet, à l'égard d'une commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. »

Si la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques ne sont pas intéressées, le maire seul pourra faire le règlement, et le préfet ne pourra pas s'ingérer dans la police municipale, même en faisant des règlements applicables à toutes les communes ou à plusieurs d'entre elles, à plus forte raison par arrêté spécial à l'une d'elles.

315. Le préfet est le représentant légal du domaine de l'État. C'est en son nom et contre lui que sont dirigées les

[1] C. Cas., ch. crim., arr. du 9 juin 1877 (D. P. 1878, I, 187), et Cour de Nîmes, sur renvoi. 1er septembre 1877 (D. P. 1878, II, 87).

[2] C. Cassation, 28 août 1858, *Leray* (D. P. 1858, I, 473); — 23 novembre 1860, *Guibourg* (D. P. 1861, I, 296); — 28 juin 1861, *Barras* (D. P. 1861, V, 36); — 28 août 1862, *Lozach* (D. P. 1863, I, 56 et V, 41); — 27 janvier 1866, *Alliot* (D. P. 1866, I, 367); — 14 décembre 1867, *Crassus* (D. 1868, P. I, 285). V. aussi Cons. d'Et., arr. du 30 mars 1867, *Leneveu*.

contestations qui portent sur le fond du droit. Les actions domaniales en revendication, par exemple, sont intentées activement et passivement au nom du préfet. Le préfet est aussi le représentant judiciaire du département, considéré comme personne morale, et c'est lui qui le représente en justice. Dans les conventions, c'est encore le préfet qui contracte pour le département.

De ces deux qualités, quelle est celle qui prédomine dans le préfet? Le préfet est, avant tout, l'organe légal de l'État, à tel point que si l'État et le département étaient en opposition d'intérêts, il continuerait à représenter le domaine de l'État, et qu'on donnerait au département un autre organe, c'est-à-dire un représentant élu du département. Lorsqu'on discuta la loi du 10 mai 1838, le rapporteur du projet fit observer que les membres du conseil général n'avaient pas de fonctions permanentes et que, la session terminée, ils n'avaient plus qualité pour se dire les organes du département. Les Chambres se rendirent à cette considération, qui n'était cependant pas exacte; car plusieurs lois donnent aux conseillers des attributions individuelles pendant l'intervalle des sessions, et, en particulier, les conseillers peuvent, à toute époque de l'année, être appelés à remplacer les sous-préfets et les membres du conseil de préfecture. La représentation du département contre l'État fut, par suite de cette observation, confiée au plus ancien des conseillers de préfecture. Mais la loi du 10 août 1871, article 54, a disposé qu'en ce cas le département esterait en justice, non par un conseiller de préfecture, mais par un membre de la commission départementale désigné par elle.

316. Avant le décret du 25 mars 1852, les préfets avaient le droit de nommer à quelques fonctions dont le nombre a été augmenté par le décret sur la décentralisation. La loi veut que, pour nommer, le préfet attende la présentation des chefs de service. Quelle serait la conséquence d'une infraction à cette partie de la disposition si le préfet prenait le parti de nommer *proprio motu,* sans attendre les présentations? Il n'y en a pas d'autre que la responsabilité prise par le préfet à l'égard des ministres ses supérieurs. L'inobservation des lois n'est pas un

titre de recommandation pour des fonctionnaires révocables, et l'on peut penser justement que la violation des conditions prescrites par le décret du 25 mars 1852 n'aura lieu que rarement[1].

Le décret de décentralisation n'avait pas pris seulement sur les attributions des ministres pour augmenter les pouvoirs du préfet; il avait aussi diminué celles du maire par une disposition peu conforme à l'idée de la décentralisation. Ainsi la nomination des gardes-champêtres avait été transportée des maires aux préfets[2]. La loi municipale du 5 avril 1884, article 102, a rendu cette nomination à l'autorité municipale. Le pouvoir du maire n'est cependant pas absolu; il nomme le garde-champêtre, mais la nomination est soumise à l'agrément du préfet

[1] L'article 5 du décret du 25 mars 1852 énumère les fonctions auxquelles le préfet nomme *directement, sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des chefs de service.* Il résulte des termes de cet article que la nomination par le préfet n'est pas purement discrétionnaire, et qu'elle ne doit pas s'écarter des présentations faites par les chefs de service. Pour que le choix du préfet ait une certaine latitude, il est évident que les chefs de service doivent présenter plusieurs candidats.

[2] Voici l'énumération des fonctions mises à la disposition du préfet par le décret du 25 mars 1852 : « 1° directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales; 2° les gardes desdites maisons et prisons; 3° les membres des commissions de surveillance de ces établissements; 4° les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés; 5° les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux; 6° les directeurs et agents comptables des dépôts de mendicité; 7° les archivistes départementaux; 8° les administrateurs, directeurs et receveurs du bureau de bienfaisance; 9° les vérificateurs des poids et mesures; 10° les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes; 11° les percepteurs surnuméraires; 12° les receveurs municipaux des villes dont les revenus ordinaires ne dépassent pas 30,000 fr.; 13° les débitants de poudre à feu; 14° les titulaires des débits de tabacs simples dont le revenu n'excède pas 1,000 fr.; 15° les préposés en chef des octrois des villes; 16° les lieutenants de louveterie; 17° les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas 1,000 fr.; 18° les distributeurs et facteurs des postes; 19° les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics; 20° *les gardes champêtres;* 21° les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous; 22° les membres des jurys médicaux; 23° les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers du service des routes; 24° les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers; 25° les gardiens des phares, les ca-

ou du sous-préfet. Le maire a le droit de suspendre le garde pour un mois; mais la révocation ne peut être prononcée que par le préfet.

Une autre disposition conçue en termes généraux (art. 88) donne au maire le pouvoir de nommer et révoquer tous les employés communaux pour lesquels un mode particulier de nomination n'a pas été prescrit.

317. C'est surtout en matière de *tutelle administrative* des départements, des communes et des établissements publics que les attributions des préfets ont été agrandies par les décrets de décentralisation des 25 mars 1852 et 13 avril 1861. Autrefois il était de principe qu'une approbation du Chef de l'État était

notiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants des quais. »

Un décret du 13 avril 1861 a donné aux préfets le droit de nommer aux fonctions suivantes : « 1° les membres des commissions de surveillance des maisons d'arrêt, de justice et de correction; 2° les employés de ces établissements, aumôniers, médecins, gardiens-chefs et gardiens; 3° les archivistes départementaux aux conditions déterminées par l'article 1er du décret du 4 février 1850; 4° les surnuméraires de l'administration des lignes télégraphiques, dans les conditions déterminées par les règlements; 5° les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous; 6° le tiers des percepteurs de la dernière classe; 7° les surnuméraires contrôleurs des contributions directes, dans les conditions déterminées par les règlements; 8° les surnuméraires des contributions indirectes, dans les conditions déterminées par les règlements; 9° les directeurs des bureaux publics pour le conditionnement des soies et laines; 10° les médecins des épidémies; 11° les membres des commissions chargées de la surveillance du travail des enfants dans les manufactures; 12° les titulaires des débits de tabacs dont le produit n'excède pas 1,000 fr.; 13° les gardiens de salines; 14° les canotiers de la navigation; 15° les ouvriers employés aux manufactures de tabac. »

Dans une circulaire du 5 mai 1852, le ministre de l'intérieur a donné aux préfets certaines indications pour le choix des fonctionnaires dont la nomination leur est confiée. Ainsi, pour les médecins des établissements d'aliénés, le ministre recommande aux préfets de prendre l'avis des inspecteurs généraux de ce service, et pour les archivistes de les choisir parmi les élèves de l'école des Chartes, ou parmi les candidats munis d'un certificat d'aptitude délivré par la *commission centrale des archives* qui siège au ministère de l'intérieur. Pour les places d'architectes départementaux, la circulaire recommande de les donner, de préférence, aux anciens élèves de l'école des Beaux-Arts. La circulaire est rapportée dans Dalloz (D. P. 1852, III, 29).

nécessaire pour conclure les actes relatifs au patrimoine des personnes morales en tutelle, et que la compétence du préfet ne s'appliquait qu'à certains cas déterminés. En l'absence d'une disposition formelle qui conférât au préfet la tutelle administrative, il fallait recourir à l'administration centrale. On peut dire aujourd'hui que la proposition est renversée et que l'approbation par décret n'est exigée que par exception. Les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 ont d'ailleurs procédé par voie d'énumération, soit pour les affaires décentralisées, soit pour celles qui sont réservées à l'administration centrale, et la nomenclature des unes et des autres se trouve dans le tableau A annexé au décret du 13 avril 1861 qui a repris, en le complétant, le tableau correspondant du décret du 25 mars 1852. Mais la nomenclature des affaires décentralisées, en matière de tutelle départementale et communale, se termine par une disposition qui rend la décentralisation générale (§ 55 du décret du 25 mars 1852 et § 67 du décret du 13 avril 1861), de sorte que la compétence du préfet est la règle et que la décision du Chef de l'État n'est que l'exception[1]. Les préfets statuent sur le rapport des bureaux de la préfecture, sur toutes les affaires comprises dans les tableaux A et B. Quant à celles qui lui sont attribuées par le tableau C, en matière de contributions indirectes, du domaine et de forêts, le préfet doit prononcer en conseil de préfecture et sur l'avis ou les propositions des directeurs de ces différents services dans le département. Pour les travaux publics, le préfet statue sur les affaires énumérées dans le tableau D sans l'assistance du conseil de préfecture, mais sur l'avis ou la proposition de l'ingénieur en chef.

318. Deux catégories d'affaires avaient été exceptées de la décentralisation : 1° Les affaires des cultes continuent à être régies par l'ancienne législation, puisque le décret de décentralisation ne contient aucun tableau qui se réfère aux affaires

[1] Cette proposition n'est vraie que pour les affaires énumérées au tableau A. Le § 55 du tableau A annexé au décret du 25 mars 1852 et le § 67 du tableau A annexé à celui du 13 avril 1861 contiennent une disposition générale de décentralisation qui ne se trouve pas dans les trois autres tableaux B, C, D.

de l'administration des cultes; en ce qui les concerne, il est de règle qu'un décret est indispensable, sauf les rares exceptions où l'approbation du préfet a été déclarée suffisante par la loi. 2° Le décret du 25 mars 1852 avait excepté de la décentralisation les affaires de la ville de Paris, qui, à raison de l'importance de la capitale, ont presque toujours les proportions des affaires de gouvernement; mais un décret du 9 janvier 1861 a donné au préfet de la Seine les mêmes pouvoirs qu'ont les préfets dans les autres départements. Seulement l'article 2 porte que les budgets de la ville de Paris continueront à être soumis à l'approbation par décret, tandis que les budgets des communes sont approuvés par le préfet.

319. Nous traiterons, à la fin de ce volume, la question de la décentralisation, et nous examinerons les systèmes qui ont été proposés, dans ces derniers temps, par plusieurs publicistes. Nous nous bornerons a faire observer ici que le décret du 25 mars 1852 n'a pas augmenté l'autonomie des départements ni des communes. Les publicistes de la décentralisation demandent que les départements, les communes et les établissements publics aient le droit de s'administrer par eux-mêmes, et que les délibérations des autorités locales soient exécutoires sans approbation de l'administration supérieure. Eh bien! la décentralisation, ainsi entendue, n'a pas été réalisée par le décret du 25 mars 1852, qui s'est borné à déplacer l'approbation de l'administration supérieure en la transportant du Chef de l'État aux préfets. L'autonomie, le gouvernement du pays par le pays, ou pour employer le mot anglais, le *self-government* n'y a rien gagné. Le système consacré par ce décret n'est autre chose que la réalisation du considérant placé en tête : « *Si on peut gouverner de loin, on ne peut administrer que de près.* »

320. Le préfet est, dans certains cas assez rares, juge en matière contentieuse administrative. Nous renvoyons l'examen de ces attributions à la partie de cet ouvrage où nous traiterons de la *Compétence* et de la *Juridiction*.

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX.

321. La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 8, établit dans toutes les préfectures des secrétaires généraux chargés d'enregistrer et de conserver les pièces, de délivrer et de signer les ampliations des actes administratifs et de surveiller les employés. Des raisons d'économie les firent supprimer en 1817; mais on les rétablit trois ans après, et ils furent maintenus non-seulement pendant toute la Restauration, mais encore dans les premières années du gouvernement de Juillet. En 1832, ils furent supprimés partout, à l'exception des six départements les plus importants. On alla plus loin en 1848; car, on ne conserva que les secrétaires généraux de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police et celui de la préfecture du Rhône.

C'est à l'occasion de cette mesure que M. Boulatignier disait à l'Assemblée nationale, dans la séance du 18 novembre 1848 : « J'avoue pour mon compte que l'institution d'un secrétaire général de préfecture, placé à côté du préfet, m'a paru une heureuse institution, non pas s'il s'agissait de réduire ce fonctionnaire à la garde des archives, à la tenue des livres des arrêtés de la préfecture, à la signature des expéditions, mais parce que dans la mobilité plus ou moins inévitable du personnel des préfets, il me paraîtrait nécessaire qu'il y eût dans chaque préfecture un fonctionnaire, en quelque sorte permanent, gardien des traditions administratives et des plus chers intérêts des localités. » La pensée de M. Boulatignier était fort juste assurément; mais il faut convenir que les secrétaires généraux remplissent mal le but indiqué par l'éminent conseiller d'État. Leurs déplacements sont au moins aussi fréquents que ceux des préfets, et les traditions administratives ne peuvent qu'être mal gardées par des fonctionnaires aussi mobiles. Pour répondre au but proposé par M. Boulatignier, il faudrait instituer des secrétaires généraux dont le recrutement se fît autrement qu'il n'est fait aujourd'hui et qu'il n'a toujours été fait.

322. Les secrétaires généraux furent, après la révolution de Février 1848, supprimés dans tous les départements, sauf ceux de la Seine et du Rhône, mais ils furent rétablis sous l'Empire, d'abord par des mesures spéciales puis, par catégories de départements et plus tard par une disposition générale (Loi du 21 juin 1865, art. 5).

Les secrétaires sont divisés en trois classes au point de vue du traitement, — 7,000 fr. 1re classe; 6,000 fr. 2e classe et 4,500 fr. 3e classe (Décr. du 4 avril 1872). — Après cinq ans de service dans le même département ou après sept ans dans des départements différents, ceux de deuxième et de troisième peuvent être élevés à la classe supérieure sans déplacement (Décr. du 15 avril 1877, art. 2). — Ils sont, comme les préfets, nommés par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur.

323. Les attributions des secrétaires généraux sont déterminées par la loi du 28 pluviôse an VIII, article 7; par l'ordonnance du 14 avril 1817, articles 2 et 3 et par l'ordonnance des 29 mars-17 avril 1821. Elles sont *propres* ou *déléguées*. — Les attributions propres consistent dans la surveillance des registres sur lesquels sont inscrits les arrêtés du préfet et ceux du conseil de préfecture. Le secrétaire général doit veiller à ce que les registres soient constamment tenus à jour. Les ampliations sont vérifiées et signées par le secrétaire général. Le secrétaire général surveille enfin les employés des bureaux de la préfecture. Le décret du 2 juillet 1853 confiait au secrétaire général, l'administration de l'arrondissement du chef-lieu. En d'autres termes, le secrétaire général était *de droit* sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu du département. On n'a pas tardé, à cause des conflits que faisait naître la double qualité entre le préfet et le secrétaire général, à supprimer cette attribution propre et à replacer les secrétaires généraux sous le régime antérieur (décret du 29 décembre 1854).

L'attribution la plus importante qui lui appartient en propre, en vertu de la loi est celle de commissaire du Gouvernement (ministère public) près du conseil de préfecture, en matière contentieuse (loi du 21 juin 1865, art. 5).

324. Par *délégation*, le secrétaire général peut être chargé

d'une partie de l'administration départementale (décret du 29 décembre 1854, art. 3). Il pourrait donc être chargé de l'administration de l'arrondissement du chef-lieu, ce qui équivaudrait à la qualité de sous-préfet sans le titre[1]. Cette délégation ne pourrait d'ailleurs être valablement faite que sous l'approbation du ministre de l'intérieur, suivant la règle applicable à toutes les délégations dont le caractère est permanent. Ainsi l'abrogation du décret du 2 juillet 1853 a seulement pour résultat d'enlever au secrétaire général la qualité de sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu, de plein droit et à titre d'attribution propre ; mais elle ne fait pas obstacle à ce que le préfet, par une délégation approuvée du ministre de l'intérieur, se décharge de ce soin sur son secrétaire général. Le préfet peut également déléguer au secrétaire général *l'intérim* de la préfecture, en cas d'empêchement pour quelque cause que ce soit. Lorsque l'absence du préfet le conduit hors du département, la délégation n'est valable que si elle est approuvée par le ministre de l'intérieur. Cette approbation n'est point nécessaire si le préfet ne franchit pas les limites du département. Dans les deux cas, une délégation est indispensable, et jamais le secrétaire général n'est *de droit* chargé de l'intérim. A défaut de délégation, l'intérim est confié par la loi au plus ancien (par la date de la nomination) des conseillers de préfecture. Le secrétaire général n'a donc que l'aptitude à recevoir les pouvoirs intérimaires, et c'est au doyen des conseillers qu'appartient l'exercice *de droit* de l'intérim non délégué. Ces distinctions résultent de l'ordonnance du 29 mars 1821. Si la préfecture devenait vacante par décès, démission, révocation ou déplacement, la délégation étant impossible,

[1] Art. 3 du décret du 29 décembre 1854 : « Indépendamment des attributions qui leur sont conférées par les lois et règlements, les secrétaires généraux pourront par délégation et sous la direction des préfets, être chargés d'une partie de l'administration départementale ; les arrêtés de délégation seraient soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. » Dans la pratique, les secrétaires généraux ne reçoivent que la délégation de l'*intérim*, en cas d'absence du préfet, et l'article 3 du décret du 29 décembre 1854, ne reçoit pas d'application.

l'intérim appartiendrait de droit au plus ancien des conseillers de préfecture. Toutefois, lorsque avant la vacance l'administration a été déléguée, celui à qui elle a été confiée continuerait à l'exercer jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné par le ministre de l'intérieur (ordonnance du 29 mars 1821, art. 2 *in fine*)[1].

CONSEIL DE PRÉFECTURE.

325. Le législateur a placé auprès du préfet un *conseil de préfecture*, corps permanent qui, dans la pensée première de son institution, était destiné à aider l'administration active de ses avis, et à délibérer comme un conseil d'État au petit pied dans chaque département. Il aurait fallu, pour réaliser cette idée, choisir, sinon exclusivement, au moins principalement, les membres du conseil de préfecture dans la localité, parmi les hommes importants par leur position et surtout distingués par leurs lumières. De pareils conseillers, le préfet aurait pu accepter des avis, et il leur en aurait certainement demandé dans les cas difficiles, alors même que la loi ne l'y aurait pas obligé. L'institution a malheureusement été détournée de son caractère primitif. Au lieu de former les conseils de préfecture avec des hommes ayant l'autorité de l'âge et de

[1] Ordonnance du 29 mars 1821 : « Art. 1er. Les préfets autorisés à s'absenter de leur département délèguent leurs fonctions, sous l'approbation de notre ministre de l'intérieur, à un conseiller de préfecture ou au secrétaire général de la préfecture, à leur choix.

« La délégation n'a pas besoin d'être approuvée par notre ministre de l'intérieur, lorsque le préfet ne sort pas du département.

« Art. 2. En cas d'absence ou d'empêchement d'un préfet sans qu'il ait délégué l'administration, ou en cas de vacance de la préfecture, le premier conseiller de préfecture dans l'ordre du tableau prend de droit l'administration du département. Toutefois si, avant la vacance de la préfecture, l'administration a été déléguée, celui à qui elle aura été déléguée continuera d'exercer jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par notre ministre de l'intérieur.

« Art. 4. Le secrétaire général, absent, empêché ou chargé par délégation des fonctions de préfet, est remplacé dans ses fonctions de secrétaire général par le conseiller de préfecture le dernier dans l'ordre du tableau. »

la position, on les a composés de jeunes débutants, qui ne font que passer dans les départements, et partent avant d'en avoir pu connaître les intérêts et les besoins. Le conseil de préfecture n'est qu'une espèce *d'école pratique d'administration* où le temps d'études est plus ou moins long, suivant l'intérêt que l'administration centrale porte aux conseillers. Les mieux favorisés s'élancent, après un stage assez court, vers les sous-préfectures, et le séjour prolongé dans le même département est, comme la résignation, la vertu forcée des moins protégés. Il est naturel que les préfets ne prennent pas en considération les avis de conseillers trop jeunes qui auraient plutôt à recevoir qu'à donner des conseils. Aussi l'usage, suivi dans toutes les préfectures, est-il de ne consulter le conseil de préfecture que dans les cas où la loi exige expressément cette formalité.

326. Les conseillers de préfecture sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur. Leur nombre est de trois au moins. On compte vingt-deux départements qui en ont quatre; il y en a neuf à Paris (Loi du 23 mars 1878). La division des préfectures s'applique aux conseillers qui sont, comme les préfets, partagés en classes au point de vue du traitement[1]. Le décret du 15 avril 1877 a permis d'accorder l'avancement personnel, sans déplacement, aux conseillers de préfecture après dix ans d'exercice dans le même département. Ils peuvent être élevés à la classe supérieure.

Les conditions d'aptitude pour être appelé aux fonctions de conseiller de préfecture ont été déterminées, par la loi du 21 juin 1865, article 2. « Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de 25 ans accomplis, s'il n'est en outre licencié en droit, ou s'il n'a rempli pendant dix ans au moins des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps membre d'un conseil général ou maire. »

327. Les membres du conseil de préfecture sont révocables

[1] Le traitement est de 4,000 fr. pour la première classe; de 3,000 fr. pour la seconde et de 2,000 pour la troisième (art. 22 de la loi du 28 pluviôse an VIII et décret du 4 avril 1872). A Paris, le traitement est de 10,000 fr. (Décret du 16 janvier 1877).

ad nutum. Cette révocabilité, qui s'explique tout naturellement lorsqu'on considère le conseil de préfecture comme corps consultatif associé par ses avis à la direction de l'administration, offre de grands inconvénients pour la partie contentieuse des attributions du conseil. La qualité de juge, en matière administrative tout aussi bien qu'en matière civile, suppose une indépendance toujours peu d'accord avec la révocabilité. D'un autre côté, l'inamovibilité appliquée aux conseillers de préfecture serait inconciliable avec les attributions consultatives du conseil; car la qualité de conseiller suppose des relations de confiance que l'indépendance résultant de l'inamovibilité romprait souvent. Afin de tout concilier, on avait proposé, lorsque la question de l'organisation des conseils de préfecture se présenta à l'Assemblée nationale, en 1850, de donner aux conseils de préfecture, non l'inamovibilité, mais la garantie de l'examen par une commission spéciale siégeant à Paris et sans le consentement de laquelle aucune révocation ne pourrait être prononcée.

328. Les fonctions de conseillers de préfecture sont incompatibles avec celles de : 1° greffier[1], 2° avoué[2]; 3° membre d'un conseil général[3]; 4° membre d'un conseil d'arrondissement[4]. Elles ne sont pas incompatibles avec la qualité de conseiller municipal; d'après la loi du 5 avril 1884, les conseillers de préfecture sont inéligibles dans le département de leur ressort, mais ils peuvent être élus dans les autres départements et cumuler leur mandat électif avec leur fonction (art. 33 et 34)[5].

Les conseillers de préfecture peuvent-ils être avocats? On l'admettait généralement, parce que l'ordonnance du 20 novembre 1822, article 40, n'établit l'incompatibilité que pour les *secrétaires généraux*, ce qui, par un argument *à contrario*, suppose que les conseillers ont la liberté d'exercer la profession d'avocat. Mais la question a été tranchée dans le sens contraire

[1] Loi du 24 vendémiaire an III, article 1.
[2] Avis du Conseil d'État du 5 août 1809.
[3] Loi du 22 juin 1833, article 5 et loi du 10 août 1871, art. 8 et 9.
[4] Décret du 3 juillet 1848, art. 14 *in fine*.
[5] Loi du 5 mai 1855 et article 18 de la loi du 21 mars 1831.

par l'article 3 de la loi du 21 juin 1865, d'après lequel les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec tout autre emploi public et *l'exercice d'une profession.*

329. Le préfet fait partie du conseil de préfecture, et le préside avec voix prépondérante. Cependant la prépondérance de la voix ne s'étend pas aux matières contentieuses[1]. En son absence (c'est le cas le plus ordinaire), la présidence appartient à un vice-président qui est, chaque année, désigné par décret parmi les membres du conseil de préfecture (art. 4 de la loi du 21 juin 1865). Pour que le conseil de préfecture soit régulièrement constitué, la loi exige la présence de trois membres au moins.

Si, par suite de vacances, maladies, congés ou autres empêchements, il est impossible de réunir trois conseillers, la loi permet de compléter le conseil de préfecture en appelant les membres du conseil général. Comment ces suppléants sont-ils désignés? Une distinction est ici nécessaire. S'il reste deux conseillers de préfecture, la désignation des suppléants est faite par eux et, en cas de partage, la voix du préfet ou du plus ancien conseiller de préfecture est prépondérante. Lorsqu'il ne reste qu'un seul membre et à plus forte raison s'il n'en reste pas, les conseillers généraux suppléants ne peuvent être désignés que par le ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet[2].

330. Les attributions du conseil de préfecture sont *consultatives* ou *contentieuses.* Comme corps consultatif, le conseil *peut* toujours être consulté par le préfet et *doit* l'être dans certaines circonstances prévues par la loi. Nous avons déjà fait observer que les préfets usaient fort peu de la faculté de de-

[1] L'article 3 de l'arrêté du 19 fructidor an IX prévoit le cas où il y a lieu d'appeler un membre du conseil général *pour vider un partage.*

[2] Telles sont les dispositions de l'arrêté du 19 fructidor an IX, articles 3 et 4 et du décret du 16 juin 1808. Dans le cas où il reste deux conseillers de préfecture, le préfet, en prenant part aux travaux du conseil de préfecture, validerait ses délibérations; mais il pourrait se faire qu'absorbé par les travaux de l'administration active, il ne pût pas assister aux séances du conseil de préfecture. En ce cas, il contribuerait à la nomination du suppléant ou des suppléants, et une fois le conseil constitué, le laisserait à ses travaux pour se consacrer à l'administration active.

mander l'avis du conseil, et que le rôle consultatif de ce dernier se réduisait aux cas où la loi le rend obligatoire. En général, les préfets statuent sur le rapport des employés de leurs bureaux. Dans quels cas l'avis du conseil de préfecture est-il obligatoire? Dans ceux où la loi dit qu'il *sera statué par le préfet en conseil de préfecture.* Ce qui est obligatoire dans ces circonstances, ce n'est pas l'opinion du conseil, mais la demande de son avis. L'inaccomplissement de cette obligation ferait que l'arrêté pourrait être attaqué, comme entaché *d'excès de pouvoir.*

331. Dans plusieurs cas il était évident, d'après la nature de l'affaire, que le législateur avait eu l'intention d'en attribuer la connaissance au conseil de préfecture, et s'était cependant servi de la formule : il *sera statué par le préfet en conseil de préfecture.* On aurait pu adopter une interprétation tirée de l'esprit de la loi et traduire ces expressions par celles-ci : « *il sera statué par le conseil de préfecture que préside le préfet.* » Cette interprétation aurait rétabli l'harmonie dans les dispositions de la loi. « Il est vrai, dit M. Boulatignier, qu'il est probable qu'en employant cette locution, on voulait faire l'attribution au conseil de préfecture et que les termes dont on s'est servi sont le résultat d'une confusion tenant à ce que le préfet est le président de ce conseil; mais dans la pratique, on s'est considéré comme lié par les termes des dispositions législatives, et, pour les cas où le pouvoir compétent n'a pas substitué le conseil de préfecture au préfet, la jurisprudence a décidé que le conseil n'a qu'un droit d'avis[1].

[1] Nous allons rapporter les exemples de cette jurisprudence que cite M. Boulatignier dans son rapport sur les *conseils de préfecture.* D'après l'article 136 du décret du 17 mai 1809 portant règlement sur les octrois, « les contestations qui peuvent s'élever sur l'administration et la perception des octrois en régie intéressée entre les communes et les régisseurs de ces établissements, doivent être déférées au *préfet qui statue en conseil de préfecture,* après avoir entendu les parties, sauf recours au Conseil d'État, conformément au décret du 22 juillet 1806. Il en est de même des contestations qui peuvent s'élever entre les communes et les fermiers de l'octroi sur le sens des clauses de leurs baux. » — D'après l'article 49 de la loi du 28 avril 1816, en cas de contestation entre les employés des contributions indirectes

Cette incorrection a été supprimée par l'article 11 de la loi du 21 juin 1865 : « A l'avenir seront portées devant le conseil de préfecture, toutes les affaires contentieuses dont le jugement est attribué au préfet, en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. »

Il est des cas où, en matière non contentieuse, la loi donne au conseil de préfecture le droit de décider. C'est ce qui a lieu, par exemple, pour les *autorisations de plaider* aux communes et autres personnes morales.

332. Les attributions contentieuses du conseil de préfecture telles que l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII les énumère, sont fort importantes et elles ont été étendues par plusieurs lois postérieures. Malgré le nombre et l'importance des affaires qui sont de sa compétence, le conseil de préfecture n'est cependant pas le *juge ordinaire du contentieux*, et il résulte de l'énumération même que ce n'est qu'un juge d'exception. *Qui dicit de uno negat de altero*, telle est la conclusion qui s'évince de toute énumération limitative. Si donc la loi n'attribue pas formellement au conseil de préfecture la connaissance d'une espèce d'affaires, une jurisprudence bien établie et qui n'est plus contestée décide que le recours doit être, en première instance, porté devant le ministre dont le département correspond à la matière.

333. La justice que rend le conseil de préfecture est une justice déléguée comme celle des tribunaux de droit commun. Ses arrêtés ne portent cependant pas la formule exécutoire au nom

et les débitants de boissons, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente, il en doit être référé au maire de la commune, lequel prononce sur le différend, sauf le recours de part et d'autre, *au préfet en conseil de préfecture* qui statuera définitivement, dans la huitaine, après avoir pris l'avis du sous-préfet et du directeur des contributions indirectes. » — D'après l'article 78 de la même loi, lorsque la régie n'est pas d'accord avec les débitants qui demandent l'abonnement pour l'équivalent du droit de vente au détail, « le *préfet en conseil de préfecture* statue, sauf le recours au Conseil d'État, en prenant en considération la consommation des années précédentes et les circonstances particulières qui peuvent influer sur le débit de l'année pour laquelle l'abonnement est requis » (*Rapport sur les conseils de préfecture*, n° 20, p. 35-37).

du souverain, qui se trouve en tête des jugements et arrêts. Un avis du Conseil d'État, en date du 4 février 1826, a décidé qu'il n'y avait pas lieu de donner la même formule aux décisions du conseil de préfecture qu'aux jugements des tribunaux. Le Conseil d'État a voulu marquer la différence des juridictions par celle des rédactions.

Un décret du 30 décembre 1862 a rendu publiques les séances du conseil de préfecture statuant en matière contentieuse. Le même décret institue près de ces conseils des commissaires chargés de remplir les fonctions du ministère public. En principe, ce rôle appartient au secrétaire général, mais les auditeurs au Conseil d'État, attachés aux préfectures, peuvent en être chargés. Les parties sont admises à présenter des observations, soit par elles-mêmes, soit par des *mandataires*. — Le préfet doit charger un employé des bureaux de remplir, auprès du conseil, les attributions de *secrétaire-greffier*. — Le principe de la publicité s'applique à toutes les affaires contentieuses, sauf aux comptes des receveurs municipaux et des établissements de bienfaisance [1].

334. Le décret du 30 décemcre 1862 a fait disparaître une anomalie qui depuis longtemps avait été signalée. N'était-il pas extraordinaire, en effet, que la justice administrative fût rendue publiquement par le Conseil d'État, en appel, tandis que les audiences du juge de première instance étaient secrètes? Sous ce rapport, le gouvernement a mis à exécution le projet de loi qui avait été voté en 1850 par le Conseil d'État, avec cette différence seulement que le projet du Conseil d'État maintenait le huis-clos pour les pourvois en matière de contributions directes et de comptes, tandis que le décret du 30 décembre 1862, plus libéral encore, ne l'a conservé que pour le jugement des comptes [2].

[1] V. art. 13 du décret du 12 juillet 1865. L'arrêté en matière contentieuse doit mentionner qu'il a été rendu en séance publique, que le commissaire du gouvernement a été entendu — il doit être motivé — contenir les noms des membres qui ont concouru à rendre la décision. — Il est signé par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier.

[2] Nous allons reproduire le passage du rapport où M. Boulatignier a développé les raisons qui ont fait établir des exceptions au principe de la publi-

335. Les membres des conseils de préfecture ont quelques attributions qu'ils exercent individuellement tandis que celles dont nous venons de parler appartiennent au conseil collectivement. Ainsi nous avons déjà vu qu'en cas d'empêchement du préfet, l'intérim de la préfecture appartient de droit au plus ancien des conseillers, lorsqu'il n'a pas été délégué au secrétaire général. Les conseillers peuvent aussi être désignés par le préfet pour faire certains actes individuellement et, par exemple, pour présider à des adjudications administratives, pour le représenter

cité. Ce rapport a certainement contribué puissamment au triomphe de l'idée et fait partie de l'historique de la question. Après avoir exposé les motifs qui avaient fait prononcer le Conseil d'État en faveur de la publicité, il s'exprime en ces termes sur les restrictions : « Vainement dirait-on que la publicité existe sans restriction devant le conseil lui-même et l'on invoquerait l'exemple du département de l'Isère. En ce qui concerne le Conseil d'État, il ne faut pas oublier qu'il est seulement juge d'appel et qu'il est à peine saisi de 800 à 1,000 affaires par an de toutes les juridictions qui ressortissent à lui. Quant au conseil de préfecture de l'Isère, il prononce, il est vrai, sur 4,000 affaires année moyenne, mais le nombre des décisions dépasse 25,000 dans le département de la Seine; il est de 12,000 environ dans Seine-et-Oise, de 9,000 au moins dans la Seine-Inférieure; il dépasse souvent ce chiffre dans le Nord et il s'en rapproche dans la Gironde; il varie entre 6,000 et 7,000 dans le Calvados, l'Eure et le Bas-Rhin; il va jusqu'à 5,000 dans la Côte-d'Or et le Pas-de-Calais. Il faut aussi tenir compte de la différence des mœurs. Sur 3,955 affaires jugées dans le département de l'Isère, 263 seulement ont donné lieu à plaidoirie. En serait-il de même dans tous les départements ? Et si l'usage de la plaidoirie se généralisait, il est évident que l'expédition des affaires serait considérablement ralentie. Il en est cependant dont le jugement ne peut souffrir de retard. Telles sont les réclamations en matière de contributions directes qui, n'ayant généralement d'effet que pour l'année à laquelle elles s'appliquent, doivent être jugées d'urgence. Le législateur l'a si bien compris qu'il a fixé pour le jugement un délai de trois mois, après lequel le contribuable peut se dispenser, jusqu'à la décision, de payer les termes échus de sa cotisation. D'autres affaires ne comportent pas une discussion publique sérieuse. Tels sont les comptes des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. Du reste, devant la juridiction supérieure (la Cour des comptes), les séances ne sont pas publiques pour le jugement des comptabilités. Pour ces deux catégories d'affaires, le Conseil d'État a pensé que le rapport, la discussion et la décision ne devaient pas avoir lieu en séance publique. Mais, malgré de fortes objections, il n'a pas reculé devant le principe de la publicité » (*Rapport sur les conseils de préfecture*, p. 109).

aux opérations du conseil de révision, pour procéder à une enquête administrative *de commodo et incommodo*, etc. Le conseil de préfecture, statuant en matière contentieuse, commet quelquefois l'un de ses membres pour procéder à des actes d'instruction tels que enquêtes, descentes sur les lieux, etc.

CONSEIL GÉNÉRAL.

336. Tandis que le conseil de préfecture, dont les membres sont désignés par le gouvernement, a pour mission principale d'assister le préfet comme agent politique et administratif, le conseil général, corps électif, est surtout chargé de délibérer sur les affaires du département, personne morale. Surtout, disons-nous, car cette démarcation n'a pas été tracée d'une manière absolue, et nous l'indiquons comme ligne principale de séparation.

337. Le conseil général est une réunion de membres élus en nombre égal à celui des cantons[1]. La nomination devait être faite sur les listes dressées pour les élections municipales d'après l'article 5 de la loi du 10 août 1871 combiné avec la loi du 7 juillet 1874; mais la loi municipale du 5 avril 1884 a supprimé la distinction entre la liste des élections législatives et celle des élections municipales. Il n'y a plus aujourd'hui qu'une seule liste sur laquelle se feront, à l'avenir, les élections des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et des conseillers municipaux[2].

L'éligibilité est soumise aux conditions suivantes :

1° L'âge de 25 ans;

2° L'inscription sur une liste électorale ou la justification qu'on avait le droit à être inscrit avant le jour de l'élection.

[1] La loi du 22 juin 1833, pour éviter que ces assemblées ne fussent trop nombreuses, avait limité à un *maximum* de trente le nombre des conseillers généraux; mais le décret, non rapporté sur ce point, du 3 juillet 1848 article 1er, § 3, a décidé que le nombre des conseillers généraux serait égal à celui des cantons. Loi du 10 août 1871, art. 4.

[2] V. Circulaire du ministre de l'intérieur du 10 avril 1884.

En d'autres termes, la loi exige, pour être éligible, la *jouissance* du droit électoral, mais non *l'exercice;* le droit à être inscrit mais non l'inscription. D'un autre côté, l'inscription, si elle avait été faite par erreur, ne donnerait pas l'éligibilité et la nullité pourraît être demandée nonobstant l'inscription de l'élu, en prouvant qu'il était dans un cas d'incapacité.

3° Le domicile dans le département.

Sont aussi éligibles ceux qui, sans être domiciliés, sont inscrits au rôle de l'une des contributions directes, au 1er janvier de l'année de l'élection, ou justifient qu'ils devaient y être inscrits à ce jour, ou ont hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département[1]. Toutefois, le nombre des non domiciliés ne peut pas dépasser le quart des membres dont

[1] Le décret du 3 juillet 1848 accordait l'éligibilité au candidat non domicilié dans le département, mais « *payant une contribution.* » La jurisprudence, en présence de ce texte, considérait l'inscription au rôle comme la preuve nécessaire de la condition d'éligibilité, Cons. d'État, arr. des 28 mars 1862, él. de *Cuers;* 20 mai 1868, él. de *Metz;* 9 mars 1870, él. de *Larches* et de *Corneilles.* On admettait cependant la mutation de cote postérieure au 1er janvier avant l'élection, si la mutation avait lieu par succession, Cons. d'État, arr. 5 mai 1865, él. de *Saint-Symphorien;* 2 novembre 1871, él. de *la Ferté.* En présence du texte nouveau, la jurisprudence décide qu'il suffit de prouver que le candidat était, par acte ayant date certaine, propriétaire avant le 1er janvier d'un bien pour lequel il devait être imposé. Cons. d'État, arr. du 16 février 1878, él. de *Saint-Firmin* (Hautes-Alpes). L'article 6 de la loi du 10 août 1871 n'emploie plus les mots : « *payant une contribution* » et distingue deux cas : 1° les candidats non domiciliés, mais inscrits au rôle des contributions; 2° les candidats non domiciliés mais qui prouvent qu'avant le 1er janvier ils étaient propriétaires d'un bien pour lequel ils devaient être imposés. L'inscription au rôle n'est donc pas nécessaire et le texte, en opposant ces deux cas, a condamné l'ancienne jurisprudence. La pensée de la loi est facile à saisir. A défaut de domicile, il faut que le candidat ait un intérêt dans le département. V. Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'État,* 1878, p. 166.

Quant à la mutation de cote par succession, le Conseil d'État a décidé que le père est éligible comme usufruitier légal d'un bien acquis par son fils mineur même après le 1er janvier, arr. du 10 novembre 1876, él. de *Saint-Félicien.* Cette décision a été rendue contrairement à l'avis du ministre de l'intérieur. Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'État,* 1876, p. 793.

le conseil général[1] doit se composer (article 6 de la loi organique);

4° N'être dans aucun des cas d'incapacité établis par la loi.

338. La loi déclare d'abord inéligibles les personnes qui sont pourvues d'un conseil judiciaire (art. 7 de la loi organique). Comme il faut, pour être éligible, avoir la qualité d'électeur, il en résulte que toutes les causes d'incapacité qui privent du droit électoral sont des causes d'inéligibilité. Enfin, certaines fonctions que la loi énumère rendent inéligibles, mais seulement dans les ressorts où les fonctionnaires qui en sont investis ont autorité et par suite influence. « Ne peuvent être élus membres du conseil général : 1° les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture dans le département où ils exercent leurs fonctions; 2° les procureurs généraux, avocats généraux ou substituts des procureurs généraux près les cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la cour; 3° les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal; 4° les juges de paix dans leurs cantons; 5° les généraux commandant les divisions et subdivisions territoriales, dans l'étendue de leurs commandements; 6° les préfets maritimes, les majors généraux de la marine et commissaires de l'inscription maritime, dans les départements où ils résident; 7° les commissaires et agents de police dans les cantons de leur ressort; 8° les ingénieurs en chef de département et les ingénieurs ordinaires d'arrondissement dans le département où ils exercent leurs fonctions; 9° les ingénieurs du service ordinaire des mines dans les cantons de leur ressort; 10° les recteurs d'académie dans le ressort de l'académie; 11° les inspecteurs d'académie et les inspecteurs des écoles primaires dans le département où ils exercent leurs fonctions; 12° les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort; 13° les agents

[1] L'article 14 du décret du 3 juillet 1848 disposait que si le nombre des conseillers non domiciliés excédait le quart, on tirerait au sort les cantons où l'élection serait renouvelée. Cette disposition est reproduite dans l'article 17, § 2 de la loi du 10 avril 1871. Si le quart étant complet, il y avait excédent par suite d'une élection partielle, celle-ci devrait être annulée.

et comptables de tout ordre, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 14° les directeurs et inspecteurs des postes, des télégraphes, des manufactures de tabac dans le département où ils exercent leurs fonctions; 15° les conservateurs, inspecteurs et autres agents des eaux et forêts dans les cantons de leur ressort; 16° les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort (art. 8 de la loi organique).

339. En dehors des départements où la loi les déclare inéligibles, ces fonctionnaires peuvent être élus et la plupart même peuvent conserver leurs fonctions et les cumuler avec le mandat des électeurs. La loi cependant établit quelques incompatibilités : les unes sont générales et s'appliquent à toute la France, les autres sont locales et ne s'appliquent qu'au département.

Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, les commissaires et agents de police, s'ils sont nommés en dehors de leur ressort, doivent opter entre leurs fonctions et leur mandat (art. 9 de la loi organique). L'incompatibilité s'étend à toute la France. Le mandat de conseiller général est incompatible, dans le département, avec les fonctions d'architecte départemental, d'agent-voyer, d'employé de bureau de la préfecture ou de la sous-préfecture et généralement de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services départementaux (art. 10 de la loi organique). Ces personnes ne sont pas inéligibles même dans le département; mais si elles sont élues, la loi veut qu'elles optent entre le mandat et la fonction.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux (art. 11 de la loi organique) ni à la fois membre d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 24).

Le candidat qui est élu dans plusieurs cantons doit faire connaître son choix dans les trois jours qui suivent l'ouverture de la session (art. 17 modifié par la loi du 31 juillet 1875) et,

faute d'option, le président tire au sort en séance publique le canton que représentera l'élu.

340. Les collèges électoraux sont convoqués par décret. L'élection doit toujours se faire un dimanche et la loi veut qu'entre le décret de convocation et le jour fixé pour l'élection il y ait un intervalle de quinze jours francs[1]. Le scrutin ne dure qu'un jour, depuis sept heures du matin jusqu'à six heures du soir, et le dépouillement du scrutin doit être fait immédiatement. — Si le vote ne donne pas de résultat, il est procédé au second tour le dimanche suivant. Nous avons vu plus haut que, pour les élections législatives, le 2e tour est renvoyé à quinzaine et que la période électorale est de 20 jours au moins, au lieu de 15.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a obtenu : 1° la majorité absolue — c'est-à-dire la moitié plus un — des suffrages exprimés et 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative est suffisante, et si deux candidats obtiennent le même nombre de voix, le plus âgé est élu.

341. D'après la loi du 10 août 1871, article 15, le conseil général était, comme les assemblées politiques, chargé de vérifier les pouvoirs de ses membres. Mais l'expérience de cette innovation ne tarda pas à prouver qu'il était difficile d'obtenir l'impartialité des adversaires politiques et dangereux de leur confier un pouvoir absolu. Loin d'augmenter la compétence des corps élus pour le jugement des opérations électorales, la

[1] Le Conseil d'État a décidé qu'il faut un intervalle de quinze jours entre l'élection et le décret de convocation, mais n'exige pas que cet intervalle existe entre le jour de l'élection et celui de la *publication* du décret. Ainsi le décret de convocation étant daté du 20, l'élection a pu être faite le 29 (arr. du 30 mai 1879, élect. d'*Alger*). Voir aussi C. d'État, arr. du 31 janvier 1879, élect. de *Toulouse*. Le délai de quinzaine ou période électorale étant accordé pour que les candidats puissent se mettre en rapport avec les électeurs, nous estimons que le décret, tant qu'il n'est pas publié, n'existe pas, car les intéressés n'en ont pas connaissance. Au moins faudrait-il admettre que le Conseil d'État pourra juger, d'après les faits, que les intéressés n'ayant pas eu connaissance du décret, la période électorale n'a pas commencé et que les électeurs n'ont pas été mis en mesure de faire connaître leur volonté *cognitâ causâ*.

prudence conseillait de la restreindre, et c'est ce qu'ont fait les Anglais qui renvoient aux tribunaux les contestations sur la validité des élections, même législatives. L'abus que plusieurs conseils généraux firent du pouvoir de vérification produisit un véritable soulèvement de l'opinion publique et de ce mouvement sortit la loi des 31 juillet-4 août 1875.

Ce qu'il y avait de plus simple à faire c'était de rétablir la compétence des conseils de préfecture en premier ressort, sauf appel au conseil d'État (art. 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833). Mais on fit observer que le Conseil de préfecture n'était pas, à l'égard des membres du conseil général, une juridiction assez élevée, une réunion de juges suffisamment indépendants. Le conseil d'État, soit parce qu'il est un corps très considérable, soit parce que son éloignement le met à l'abri des influences locales, parut préférable aux rédacteurs de la loi de 1875. Ainsi fut introduite dans notre législation l'anomalie d'une action portée directement au Conseil d'État, bien que ce dernier ne soit généralement au contentieux qu'un juge d'appel.

L'élection peut être attaquée par tout électeur du canton, par les candidats et par les membres du conseil général. — Le préfet peut aussi en demander la nullité, mais entre la demande du préfet et celle des parties il y a plusieurs différences : 1° Les parties, si elles n'ont pas fait consigner leurs réclamations au procès-verbal, doivent la déposer dans les dix jours, soit au secrétariat de la section du contentieux soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu. Le préfet a vingt jours à partir du jour où il aura reçu [1] les procès-verbaux des opérations électorales. Cette différence de délai s'expli-

[1] Les griefs qui n'ont pas été formulés dans les dix jours sont rejetés comme tardifs. On ne pourrait pas les produire utilement par des conclusions postérieures au délai légal. Il en serait autrement cependant si ces griefs étaient employés comme moyens de défense. Ainsi, contrairement au résultat proclamé par le bureau de recensement, le Conseil d'État déclare que le demandeur a été élu. Le défendeur peut attaquer l'élection, bien que les dix jours soient passés; il ne pouvait pas en effet agir dans le délai puisqu'il avait été proclamé et qu'il était dans la position de défendeur à l'action en nullité. Conseil d'État, arr. des 19 novembre 1875 et 7 avril 1876.

que par ce motif que les parties n'ont à s'occuper que d'une seule élection, tandis que le préfet, ayant à vérifier la régularité de toutes les élections du département, il convenait de lui accorder un temps plus long. 2° Le préfet ne peut attaquer l'élection que pour « inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois » (art. 1er de la loi du 31 juillet-4 août 1875). Au contraire, les parties peuvent attaquer l'élection soit pour violation de la loi, soit pour défaut de sincérité des opérations électorales.

342. Les réclamations sont examinées au Conseil d'État suivant les formes adoptées pour les affaires contentieuses, jugées sans frais[1], dispensées du timbre et du ministère des avocats; elles doivent être jugées dans les trois mois à partir de la remise des pièces au secratériat du Conseil d'État. A la vérité, cette prescription n'a pas de sanction et, ce délai passé, le Conseil d'État n'en pourrait pas moins juger; la recommandation n'est cependant pas inutile, parce que certainement les juges s'y conformeront dans la mesure du possible. S'il y avait lieu à renvoi devant les tribunaux, le délai de trois mois ne courrait que du jour où la décision judiciaire serait devenue définitive.

Si la réclamation était fondée sur l'incapacité légale du candidat élu, le Conseil d'État ne pourrait pas vider le débat sur ce point. Si donc il y avait contestation le Conseil devrait surseoir jusqu'après le jugement de la question préjudicielle par les tribunaux compétents. En prononçant le renvoi, le Conseil doit fixer un bref délai dans lequel la partie qui aura soulevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Les tribunaux doivent juger sommairement. S'il y a appel, le délai pour l'interjeter est de dix jours; quelle que soit la distance.

[1] Le Conseil d'État peut-il ordonner une enquête sur les faits qui ont accompagné ou précédé le scrutin. Le droit n'est pas contestable; le Conseil d'État peut évidemment faire ce que pouvait ordonner le conseil de préfecture. Pendant longtemps cependant le Conseil s'est abstenu d'ordonner une enquête et a jugé d'après l'instruction administrative. Il s'en abstenait, parce que la loi lui prescrivait de juger dans les trois mois et sans frais, prescriptions difficiles à concilier avec l'enquête. Il a cependant ordonné dernièrement des enquêtes, 9 août 1880, élect. de *Rabastens*. Il l'a même ordonnée d'office, aucune des parties ne l'ayant demandée. V. aussi 24 décembre 1880, élect. de *Bastelica*.

c'est-à-dire sans addition suivant l'éloignement des parties (art. 16 de la loi organique modifié par la loi du 31 juillet 1875).

343. Les réclamations contre les élections doivent être motivées et des griefs nouveaux ne pourraient pas être produits, après le délai fixé pour le recours, par des conclusions où ils seraient formulés pour la première fois. Sur quels griefs pourrait être fondée la demande? Ils sont innombrables mais ils peuvent être ramenés à trois catégories principales. 1° Le recours peut d'abord être motivé sur l'inéligibilité du candidat et parmi les causes d'inéligibilité peuvent se rencontrer des questions de droit commun telles que l'âge, le domicile, le conseil judiciaire, la qualité de Français[1], questions qui, s'il y a contestation, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. 2° Le recours peut, en second lieu, être fondé sur l'irrégularité des opérations électorales, c'est-à-dire sur l'omission de formalités ou prescriptions de la loi. 3° Enfin sur l'emploi de manœuvres de pression, abus de pouvoir et généralement sur toutes circonstances qui ont eu pour conséquence d'altérer la sincérité du vote.

344. L'éligibilité, quand elle est contestée pour raison d'âge, qualité de Français, de domicile, ne doit pas, s'il y a contestation, être jugée par le Conseil d'État. La décision est suspendue jusqu'à ce que les tribunaux de droit commun aient statué. Mais il résulte des termes de la loi du 31 juillet 1875 que ces questions ne peuvent être soulevées qu'à titre préjudiciel; cela veut dire que la réclamation au principal doit toujours être portée devant le Conseil d'État, quel qu'en soit le motif, même quand elle est fondée sur une question de capacité. Si le grief n'est pas contesté, le Conseil d'État statue sur la validité de l'élection. S'il est contesté, la question est renvoyée devant le juge compétent et le Conseil statue sur la validité de l'élection lorsque le débat préjudiciel a été vidé. L'action en nullité de l'élection ne doit donc jamais être portée *principaliter* devant les tribunaux ordinaires, même quand elle a pour objet un grief tiré de la capacité légale. Ce point était controversable sous la loi du 22 juin 1833; la controverse doit cesser en présence de

[1] C. d'Et., arr. du 11 janvier 1884, *él. de Saida*.

la loi du 31 juillet 1875 qui donne à l'action renvoyée aux tribunaux le caractère d'action préjudicielle, ce qui implique que le Conseil d'État doit toujours être saisi de la demande en nullité, quelle que soit la cause du recours.

Le Conseil d'État statuerait sans renvoi si l'inéligibilité était fondée non sur une incapacité de droit commun, mais sur l'une des causes qui rendent inéligible d'après l'article 8 de la loi organique. Quand même il y aurait contestation sur l'existence du fait, le Conseil d'État jugerait le débat sans renvoyer aux tribunaux. Il n'y a lieu à question préjudicielle que si le débat porte sur une question de droit commun.

345. Toute irrégularité commise pendant les opérations électorales n'entraîne pas de droit la nullité; il faut qu'elle ait eu de l'influence sur le résultat. Ces formalités, en effet, ne sont pas prescrites pour le vain plaisir d'un luxe réglementaire, mais pour assurer, autant que possible, l'expression libre et sincère de la volonté des électeurs. Si donc il est démontré que leur omission n'a de fait aucunement gêné la manifestation des suffrages, il n'y a pas lieu à prononcer la nullité. Décider autrement serait sacrifier le fond à la forme. Ainsi la loi organique dispose que le scrutin doit être ouvert à sept heures et fermé à six heures. Faudrait-il annuler l'élection par cela seul qu'on l'aurait ouvert un peu plus tard ou fermé un peu plus tôt?

Si on adoptait une opinion aussi absolue, l'annulation devrait être prononcée alors même que tous les électeurs auraient voté ou que la majorité ne serait pas déplacée même par l'attribution au candidat vaincu de tous les suffrages non exprimés[1]. Le Conseil d'État examinera donc, d'après les faits de chaque affaire, quelle influence l'irrégularité a exercée sur l'élection et n'annulera que si elle est de nature à fausser le résultat.

[1] Le Conseil d'État a prononcé l'annulation des opérations électorales dans les cas ou le recours était fondé sur ce fait que dans certaines communes une seule urne avait reçu les bulletins pour l'élection du conseiller général et les bulletins pour le conseiller d'arrondissement, cette promiscuité rendant impossible de connaître la volonté des électeurs. Encore faut-il que la majorité dépendît des votes de la commune où cette irrégulatité avait été commise, 17 décembre 1880, él. de *Blanquefort* et 29 mars 1878, él. de *Beaumes* (Vaucluse).

Supposons que dans une commune le scrutin eût été irrégulier ou même, pour pousser l'hypothèse à l'extrême, que le scrutin n'eût pas été ouvert; l'élection sera-t-elle nulle par ce fait seul? Oui, si en défalquant ces voix, le candidat proclamé n'a plus la majorité. Non, si en les attribuant toutes à son concurrent, l'élu conserve la majorité[1].

346. Quant aux manœuvres, violences, pressions, abus de pouvoir, candidature officielle, menaces, ce sont des questions de fait aussi variées que les affaires. Comme pour les irrégularités, le Conseil d'État appréciera quelle influence les manœuvres ont pu exercer sur l'élection. Il se peut que les électeurs d'une commune aient seuls été opprimés et que le retranchement de tous les votes de cette commune ne déplace pas la majorité; mais il se peut aussi que l'intimidation exercée sur un point se soit propagée aux environs et que la liberté des électeurs ait été diminuée dans une grande partie du canton. Ce sera donc toujours une question de fait.

347. Nous ferons remarquer seulement que le Conseil d'État tend à ne pas admettre la nullité lorsque le candidat est demeuré étranger aux manœuvres. Ce principe nous paraîtrait bien dangereux s'il était une règle absolue. Sans doute, le fait par le candidat d'être demeuré étranger aux manœuvres doit être considéré comme favorable à sa cause; c'est une circonstance à laquelle le Conseil d'État aura raison d'attacher une grande importance

[1] Les décisions en ce sens abondent. Nous donnerons seulement ici la plus remarquable. Dans le canton *de la Porta* (Corse), le maire de la commune de Ficaja, après avoir reçu les votes des électeurs jusqu'à quatre heures, avait renvoyé la suite des opérations au dimanche suivant. L'urne avait été close et scellée. Le bureau de recensement n'ayant pas reçu les procès-verbaux de toutes les communes ne proclama pas de résultat. L'affaire fut portée au Conseil d'État par suite de plusieurs pourvois. — Le Conseil d'État a ouvert l'urne de Ficaja et a constaté que 29 électeurs seulement n'avaient pas voté dans cette commune et que l'un des candidats y avait obtenu 59 voix. Or en ajoutant ces voix à celles des autres communes et même en défalquant 29 voix comme si tous les abstenants avaient dû voter pour son concurrent, il lui restait un nombre de voix supérieur à la majorité. Conseil d'Etat, arr. du 8 mars 1878, él. de *la Porta*. V. aussi 24 décembre 1880, él. de *Campile*. Urne de la commune de *Monte*.

dans l'appréciation de l'affaire. Pour peu qu'il y ait doute, il se prononcera pour le candidat qui n'a pris aucune part aux griefs relevés contre son élection. Mais s'il était démontré que les manœuvres ou abus de pouvoir, même en dehors de l'action du candidat, ont vicié l'élection et que les électeurs n'ont pas pu manifester leur volonté, il serait impossible de décider que de ces opérations électorales est sorti un mandataire élu par des mandants. Il n'y aurait évidemment pas mandat et conséquemment l'élection devrait être annulée, quelque irréprochable qu'eût été la conduite du candidat proclamé[1].

348. Les conseillers ont à remplir deux espèces de devoirs. Premièrement, dans plusieurs cas, ils sont appelés par la loi à remplir certaines fonctions individuellement et en dehors des sessions. Ainsi les conseillers font partie du conseil de révision, de commissions, du conseil de préfecture comme suppléants en cas de vacance ou d'empêchement, etc., etc., etc. Ces fonctions sont obligatoires et le refus emporte présomption de démission. Ce caractère obligatoire leur a été donné par la loi des 7-10 juin 1873.

En cas de refus, le conseiller général est réputé démissionnaire et il ne peut être réélu avant le délai d'un an. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après l'avertissement de l'autorité chargée de la convocation.

349. Quant à l'obligation d'assister aux séances, il faut distinguer entre les *sessions ordinaires* et les *sessions extraordinaires*. Les premières sont au nombre de deux. La plus importante commence le premier lundi qui suit le 15 août; et la date n'en peut être changée que par une loi; elle peut durer un mois au plus et c'est dans cette session que le budget du dé-

[1] La candidature officielle n'est pas en soi une cause de nullité; le Conseil d'État apprécie, d'après les faits de chaque affaire, s'il y a eu pression, violence de nature à porter atteinte à l'expression sincère et libre de la volonté des électeurs. — L'appui dans les réunions publiques donné au candidat par le député de l'arrondissement n'est, de la part de ce dernier, que l'exercice d'un droit appartenant à tout électeur. 10 décembre 1879, él. *d'Orange*.

partement est discuté. L'autre session devait d'abord être tenue à l'époque fixée par le conseil général dans la session précédente du mois d'août et, à défaut, par la commission départementale qui en donnait avis au préfet (art. 23 de la loi organique). Mais une loi postérieure a fixé l'ouverture de la première session ordinaire au second lundi qui suit le jour de Pâques (loi du 12 août 1876).

La durée de la deuxième session ne doit pas excéder quinze jours.

Ces deux sessions étant ordinaires, le conseil général y peut délibérer sur toutes les affaires de sa compétence. Il ne pourrait, au contraire, en session extraordinaire, s'occuper que des affaires pour lesquelles il serait spécialement convoqué.

La convocation en session extraordinaire peut être faite, 1° par décret du président de la République; 2° par arrêté du préfet sur la demande des deux tiers des membres. La demande, en ce cas, est adressée au président, qui la transmet au préfet, et celui-ci doit convoquer d'urgence.

La durée des sessions extraordinaires ne peut pas dépasser huit jours.

Le membre du conseil général qui, sans excuse légitime, manque à une session ordinaire, sera déclaré démissionnaire dans la dernière séance de la session (art. 19 de la loi du 10 août 1871). L'absence aux séances d'une session extraordinaire n'aurait pas les mêmes conséquences.

350. Le conseil nomme son bureau et fait son règlement intérieur[1]. Même avant que ce droit ne fût formellement consacré par la loi, il était admis que le conseil général pouvait fixer l'ordre de ses travaux et les relations de ses commissions soit entre elles soit avec l'assemblée générale. Aucun doute ne s'élevait à ce sujet. La question est aujourd'hui expressément résolue par l'article 26 de la loi du 10 août 1871.

Le bureau est nommé au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages à la session ordinaire qui suit le 15 août, sous

[1] Ce règlement pourrait être annulé pour excès de pouvoir s'il était en contradiction avec la loi. C. d'Et., arr. 16 juillet 1875, *Billot, Latrade et consorts*.

la présidence du plus âgé des conseillers présents, assisté du plus jeune comme secrétaire. La loi dit que les conseillers nommeront un président, un ou plusieurs vice-présidents et plusieurs secrétaires. — Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante (art. 25 de la loi org.).

351. Les séances sont publiques; mais sur la demande de cinq membres, le conseil peut se constituer en comité secret. Le comité secret n'est pas de droit; c'est le conseil qui prononce sur la demande de cinq membres.

Les conseils généraux devront établir, jour par jour, un compte rendu sommaire et officiel de leurs séances, qui sera tenu à la disposition de tous les journaux du département, dans les 48 heures de la séance (art. 31 de la loi org.). La même disposition défendait aux journaux d'apprécier une discussion « sans reproduire, en même temps, la portion du compte rendu afférent à cette discussion. » Mais cette partie de l'article a été abrogée par la loi sur la presse du 29 juillet 1881. — Les procès-verbaux des séances, rédigés par l'un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance, et signés par le président et le secrétaire. — Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. — Tout électeur ou contribuable a le droit de demander la communication, sans déplacement, de toutes les délibérations du conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de la reproduire par la voie de la presse.

352. Le président a la police de l'assemblée. — Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. — En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi (art. 29). Le droit de police du président est purement intérieur; le texte de la loi le limite à *l'assemblée*. Il en résulte qu'en dehors de la séance, il n'a aucune autorité et que les pouvoirs appartiennent au préfet qui est chargé de l'administration. Ainsi c'est au préfet qu'il appartient de veiller à la sûreté du conseil. Le président ne peut donc pas requérir la force publique, ni appeler directement les agents de police pour main-

tenir l'ordre à l'intérieur. Il ne peut qu'avertir le préfet des craintes qu'il éprouve et lui demander le nombre d'agents dont il croit avoir besoin pour maintenir l'ordre à l'intérieur[1].

353. Le conseil général ne peut ni délibérer sur des objets qui ne rentrent pas dans les attributions, ni délibérer en dehors des sessions régulièrement tenues (art. 33 et 34 de la loi org.). La délibération qui porte sur une matière qui n'est pas comprise dans les attributions du conseil, est annulée par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Mais l'infraction est plus grave quand il s'agit de réunions illégalement tenues. Il n'est pas nécessaire, en ce cas, d'attendre la décision du pouvoir central et la loi donne à l'autorité la plus rapprochée, au préfet, le droit de déclarer, par arrêté motivé, la réunion illégale et de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. L'arrêté est transmis au procureur général pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal. — En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation[2].

354. Le Chef de l'État ne peut pas, par décret, dissoudre les conseils généraux d'une manière générale. (art. 36, § 3 de la loi org.). Mais il peut dissoudre un conseil général déter-

[1] Avis du Conseil d'État du 3 décembre 1874. « Sauf les exceptions strictement déterminées par le législateur, le pouvoir exécutif a exclusivement la disposition de la force publique; ni l'article 29 de la loi du 10 août 1871 ni aucun autre texte ne confère au président du conseil général le droit de réquisition. » Un conseil général excède ses pouvoirs lorsque, par un article de son règlement, il charge son président de veiller à la sûreté extérieure de l'assemblée. Décrets des 14 décembre 1872 (*Aube*), du 11 juillet 1873 (*Drôme*) et (*Lot-et-Garonne*).

[2] L'annulation peut être provoquée en tout temps, en vertu de l'article 33, lorsque le conseil général a statué sur un objet qui n'est pas compris dans ses attributions. Avis du Conseil d'État du 6 mars 1873. C'est ce qu'a décidé la loi municipale du 5 avril 1884 pour les délibérations sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal (art. 63-1°). — Les délibérations prises par un *nombre de conseillers insuffisant* ne peuvent pas être annulées par le préfet en vertu de l'article 34 sur les réunions illégales. — Un décret est nécessaire. Déc. C. d'Ét. du 8 août 1872. *Laget.*

miné par un décret « pour des causes spéciales à ce conseil, » et les causes sont indiquées dans le décret qui doit être motivé (art. 36, § 2[1]).

355. En cas de dissolution[2], il doit être procédé à l'élection d'un nouveau conseil le 4e dimanche[3] qui suit la date du décret. Le nouveau conseil se réunira le deuxième lundi après l'élection (art. 36, § ult. de la loi org.). Ce délai diffère de celui qui a été fixé pour le remplacement en cas de vacance partielle : « En cas de vacance par décès, option, démission, par une des causes énumérées aux articles 17, 18 et 19 ou *par toute autre cause*, les électeurs devront être réunis dans le délai de trois mois. » Les cas énumérés aux articles cités dans ce texte sont ceux de l'option par tirage au sort, de la déchéance par suite d'incapacité survenue depuis l'élection ou par déchéance prononcée pour absence non motivée de la session ordinaire. La loi ne parle pas spécialement de la vacance par suite d'annulation; mais l'article 22 ajoute à l'énumération des causes de vacance « ou par toute autre. » Ces termes comprennent la vacance par annulation, et c'est dans le délai de trois mois qu'il faudra faire l'élection nouvelle au siège du candidat élu mais invalidé.

356. Attributions du conseil général. — Les délibérations du conseil général n'ont pas toutes les mêmes caractères et nous indiquerons ici les diverses espèces qui peuvent être distinguées. Nous n'exposerons pas toutes les matières sur lesquelles il peut être appelé à délibérer; ces matières étant diverses, sans lien naturel entre elles, sans autre rapport que la compétence du conseil général, notre exposé ne serait qu'une nomenclature de détails mal liés. Ce que nous avons à faire ici, c'est de bien mettre en relief les pouvoirs du conseil général par une classification de ses attributions, sauf à réserver

[1] Décret du 26 mai 1874 qui dissout le conseil général des Bouches-du-Rhône et loi du 29 juin 1874 qui fixe l'époque des élections.

[2] Pendant que les Chambres sont en session, le délai pour la nouvelle élection doit être fixé par une loi (art. 35 de la loi du 10 août 1871).

[3] Article 36 de la loi du 10 août 1871. Ce délai est relatif à la dissolution dans les intersessions.

pour chaque matière l'explication détaillée de la compétence de l'assemblée départementale.

357. La première catégorie de délibérations comprend celles qu'il prend comme *délégué du pouvoir législatif* pour la répartition des contributions directes entre les arrondissements et celles par lesquelles il statue sur les réclamations des communes qui, prétendant être surtaxées, demandent une diminution de leur contingent. Nous donnerons, quand nous traiterons des contributions, plus de détails sur l'opération de la répartition. Ici nous devons caractériser cette espèce de délibération. Elle est faite en vertu d'une délégation législative; elle participe de la souveraineté du pouvoir législatif; elle est exécutoire par elle-même et immédiatement (art. 37 et 58 de la loi org.). Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir fait la répartition, les mandements seraient délivrés par le préfet d'après les bases de la répartition précédente, sauf les changements qui devraient être faits en exécution des lois postérieures à la répartition précédente. Il est certain, en effet, que si le principal de la contribution avait été augmenté, la part du département serait plus forte et qu'il y aurait lieu aussi d'augmenter les contingents des arrondissements (art. 39 de la loi org.).

A la catégorie de délibérations exécutoires par elles-mêmes et immédiatement appartiennent :

1° Le vote des centimes additionnels dont la levée est autorisée par la loi;

2° L'imposition des centimes extraordinaires pour travaux d'utilité départementale dans les limites du maximum fixé chaque année par la loi de finances;

3° La fixation du nombre de centimes additionnels extraordinaires que les conseils municipaux pourront imposer pour dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Si le conseil général voulait dépasser le maximun de centimes extraordinaires fixé par le budget, l'autorisation par une loi spéciale serait nécessaire. Quant au maximum des centimes extraordinaires que les communes sont autorisées à s'imposer, si le conseil général se séparait sans l'avoir fixé,

le chiffre fixé pour l'année précédente serait censé être maintenu (art. 40, 41 et 42 de la loi org.).

358. La deuxième catégorie de délibérations que le conseil général peut voter se compose de celles qui ont pour objet une des matières énumérées dans l'article 46. Ce qui constitue leur caractère commun c'est qu'elles *statuent définitivement*, c'est-à-dire qu'elles ne sont soumises à aucune autorisation préalable, qu'elles sont exécutoires par leur force propre et que l'autorité ne peut pas s'opposer à leur exécution par des motifs tirés de leur inopportunité au fond. Leur exécution n'est cependant pas immédiate car la loi admet contre les délibérations par lesquelles le conseil général statue définitivement un recours fondé sur l'*incompétence*, l'*excès de pouvoir* ou la *violation d'une loi* ou *d'un règlement*. Dans les vingt jours qui suivent la clôture de la session, le préfet peut demander l'annulation pour incompétence, excès de pouvoir, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique. L'annulation ne peut être ordonnée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique; il faut qu'elle soit prononcée dans les deux mois à partir de la notification au président du conseil général et au président de la commission départementale. Passé ce délai sans annulation, la délibération est exécutoire. Elle est donc de droit exécutoire dans deux cas : 1° si le préfet a laissé passer le délai de 20 jours sans se pourvoir; 2° si l'annulation n'a pas été prononcée dans les deux mois à partir de la notification au président.

359. Les délibérations sur les centimes additionnels ne pourraient-elles donner lieu à aucun recours, même pour incompétence ou excès de pouvoir? L'affirmative serait en contradiction avec les dispositions qui limitent les pouvoirs du conseil général par un chiffre *maximum*. Si ces limites étaient dépassées, n'y aurait-il pas moyen de réclamer pour incompétence ou excès de pouvoir? Le contribuable pourrait demander la décharge ou la réduction, puisqu'il aurait été irrégulièrement surimposé. Mais nous reviendrons sur ce point au chapitre des impositions.

Le nombre des délibérations par lesquelles le conseil général statue définitivement avait été fort étendu par la loi du 18 juil-

let 1866. Il est beaucoup plus considérable d'après la loi du 10 août 1871, et c'est dans ce développement surtout que consiste le travail de décentralisation qui caractérise cette loi.

300. La troisième catégorie est formée par les délibérations qui, sans être soumises à l'approbation préalable pour devenir exécutoires, peuvent être frappées d'opposition par l'autorité supérieure. Les cas où le conseil général prend les délibérations de cette espèce sont énumérés dans l'article 48. Mais cette énumération n'est pas limitative; car après l'indication formelle de plusieurs objets, l'article ajoute cette disposition indéterminée : « 5° sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi soit par le préfet, soit par un de ses membres » (art. 48, § ult.).

Ces délibérations ne sont pas soumises à l'approbation préalable; elles sont exécutoires si, dans les trois mois, à partir de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. L'appréciation de l'autorité supérieure est plus large pour cette espèce de délibérations; elle n'est pas, comme pour les délibérations de la précédente catégorie dans les cas prévus par l'article 46, limitée à la violation des lois ou règlements; la suspension peut être prononcée pour des motifs de fond et avoir pour cause l'improbation de la délibération comme inopportune ou nuisible aux intérêts du département.

301. Le mot *suspension* dont se sert la loi semble indiquer une mesure temporaire qui cessera après un certain délai. Cependant la loi ne fixe pas d'époque après laquelle cette suspension doive prendre fin. Il en résulte qu'elle durera tant que l'administration supérieure la maintiendra. En d'autres termes, l'autorisation préalable n'est pas exigée mais l'administration peut faire opposition au projet et l'effet de l'opposition est indéfini, si elle n'est pas levée par le préfet ou si le conseil général ne prend pas une délibération nouvelle modifiant la première. Le mot *opposition* aurait été plus exact que le mot de *suspension;* mais il ne peut pas y avoir doute sur le sens de la loi [1].

[1] Les décrets de suspension peuvent être rapportés. Décret du 28 décembre

362. La quatrième espèce comprend les délibérations que prend le conseil général dans les cas où il est appelé à donner son avis. L'article 50 de la loi organique, après avoir énuméré quelques-uns de ces cas, renvoie aux lois spéciales par un paragraphe final ainsi conçu : « et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois ou règlements, ou sur lesquels il est consulté par les ministres. »

Le conseil général ne donne qu'un avis, ce qui signifie que l'administration n'est pas obligée de s'y conformer. C'est une mesure qui est prescrite pour l'éclairer, mais les conclusions ne lui sont pas imposées. Entre les avis prescrits par les lois ou règlements et ceux demandés spontanément par les ministres, il y a une grande différence. Les premiers sont obligatoires en ce sens qu'il faut les demander. Il y aurait irrégularité, excès de pouvoir pour le défaut de forme si le conseil général n'était pas consulté. L'administration n'est pas obligée de suivre l'avis qu'on lui donne, mais elle est tenue de faire délibérer le conseil général. Au contraire, les avis provoqués par les ministres sont facultatifs de toutes les manières; le ministre n'a l'obligation ni de les suivre, ni de les demander. Le conseil général ne se croit même pas toujours tenu d'y répondre et il n'est pas rare de trouver dans le compte-rendu des travaux des conseils généraux de grandes lacunes au sujet des questions soumises par les ministres. Tous les conseils ne répondent pas, et quelques-uns s'abstiennent soit que le temps leur ait manqué, soit que les documents leur aient fait défaut. Le conseil, en s'abstenant, manque à son devoir, car la loi l'oblige à donner son avis; mais les moyens de coaction sur les corps électifs sont nuls, et lorsqu'un conseil néglige de répondre, le gouvernement n'a aucun moyen de contrainte. Il ne pourrait que prononcer la dissolution du conseil général; mais souvent la gravité du moyen serait hors de proportion avec celle de la faute à réprimer.

363. La cinquième espèce de délibération comprend les

1876, *Bouches-du-Rhône*. — Les décrets de suspension ou de main-levée ne sont pas soumis à la délibération du Conseil d'État. V. même décret.

vœux. Les avis sont provoqués tandis que les vœux sont émis spontanément.

« Le conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt du département, ainsi que son opinion sur l'état et les sections des différents services publics, en ce qui touche le département. « Tous *vœux politiques* lui sont interdits; néanmoins il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. »

Il n'est pas facile de concilier l'exception qui permet les vœux sur les questions économiques et d'administration générale avec la règle qui interdit les vœux politiques; car, comme le fit observer le ministre de l'intérieur, « il faudra bien peu d'adresse pour exprimer des vœux politiques, en paraissant s'occuper seulement d'économie politique ou d'administration générale[1]. »

364. Le Conseil général peut cependant avoir à jouer un rôle politique et même un rôle très important. Une loi du 15 février 1872, prévoyant le cas où les Chambres seraient dissoutes et les pouvoirs publics usurpés, prend des mesures dont les conseils généraux sont le principal élément. Les conseils géné-

[1] La même difficulté s'était présentée relativement à l'exécution de la loi du 6 juin 1868, qui exigeait l'autorisation préalable pour les réunions politiques, et autorisait les réunions où on ne traitait que de questions économiques ou d'administration générale. A la faveur de l'exception, on avait vu se former, sans autorisation et moyennant une simple déclaration, les réunions les plus révolutionnaires.

Nous allons citer plusieurs décisions pour montrer le sens que l'administration donne à l'article 51 de la loi organique. Serait illégal le vœu par lequel un conseil général demanderait le déplacement d'un fonctionnaire, notamment d'un sous-préfet. Avis du ministre de l'intérieur, du 25 août 1872 (*Aude*), ou la suppression d'un commissaire de police, alors surtout que son traitement est payé par l'État. Avis du ministre de l'intérieur (4 décembre 1874) et décret du 1er juin 1876 (*Haute-Savoie*). Des décrets ont annulé des délibérations exprimant des vœux sur le mode de nomination des députés (vote obligatoire), 25 juin 1873 (*Ardennes*); et avis du ministre de l'intérieur du 18 août 1875; sur le mode de nomination des maires, 25 janvier 1875 (*Seine*); 17 juillet et 26 octobre 1875 *Rhône*); 31 juillet 1875 (*Saône-et-Loire*); même date (*Loir-et-Cher*); même date (*Var*); 13 novembre 1875 (*Côte-d'Or*,

raux doivent, en pareil cas, se réunir au chef-lieu de département ou en tout autre lieu si des motifs de sécurité l'exigent. Chaque conseil général nomme deux délégués. Les délégués se rendent dans le lieu où se trouvent les membres du gouvernement et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. « Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, spécialement celles qui ont pour objet de rendre aux assemblées législatives la plénitude de leur indépendance et de l'exercice de leurs droits. Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays » (art. 4 de la loi du 15 février 1872). Les décisions doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique (art. 6). Au reste, ses pouvoirs cessent de plein droit dès que les pouvoirs réguliers ont été rétablis (art. 5) et l'assemblée doit même immédiatement se dissoudre.

En résumé, les délibérations du conseil offrent les variétés suivantes :

1° Délibérations *immédiatement* exécutoires par leur force propre et sans approbation ni expresse ni tacite (Répartition, centimes additionnels et maximum des centimes additionnels communaux).

Creuse et *Yonne*); sur l'enseignement gratuit, obligatoire et laïque, 25 janvier 1875 (*Seine*); 30 juin 1882 (*Dordogne*, *Gers*, *Loire-Inférieure*, *Maine-et-Loire*; sur l'amnistie en faveur des condamnés de la Commune, 14 mai 1873 (*Var*); 17 juillet 1875 (*Rhône*); 23 décembre 1876 (*Seine*); 11 juin 1877 (*Rhône*); sur la fixation de la fête nationale au 22 septembre, 5 décembre 1877 (*Rhône*); sur la loi électorale, 4 août 1874 (*Gironde*); sur la suppression ou le maintien de l'inamovibilité de la magistrature, décr. 8 novembre 1881 (*Rhône*) et 12 février 1881 (*Côtes-du-Nord*); sur la suppression du budget des cultes, décr. 16 novembre 1880 et 8 novembre 1881 (*Rhône*). — Il a été décidé qu'on ne devait pas considérer comme un vœu politique une délibération demandant l'emploi du vote sous enveloppes. Avis du ministre de l'intérieur du 6 octobre 1875; ou la modification de la loi sur le recrutement. Avis du ministre de l'intérieur, du 22 septembre 1876.

Le conseil général peut faire parvenir ses vœux au ministre par son président; il ne peut pas les envoyer directement aux chambres législatives. Ce serait un pétitionnement collectif par un corps constitué, ce qui n'est pas légal. Décision du ministre de l'intérieur du 27 octobre 1877.

2° Délibérations par lesquelles il est statué définitivement et exécutoires après vingt jours si, dans ce délai, le préfet n'en a pas demandé la nullité pour excès de pouvoir ou violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 46 et 47 de la loi du 10 août 1871).

3° Délibérations exécutoires après trois mois si, dans ce délai, la suspension n'a pas été prononcée par décret pour des motifs qui peuvent être tirés soit de la violation des lois et règlements, soit de l'appréciation au fond (art. 48).

4° Les avis (art. 50).

5° Les vœux (art. 51).

6° La nomination de délégués, en cas de dissolution des assemblées législatives, pour former un gouvernement provisoire en attendant le rétablissement des pouvoirs réguliers (loi du 15 février 1872).

365. Commission départementale. — Tous les ans, à la fin de la session d'août, le conseil général élit, pour l'année, une commission de quatre membres au moins et de sept au plus. Autant que possible le choix doit être fait de manière que chaque arrondissement soit représenté. Cette délégation s'appelle la *commission départementale* dont la mission principale est de remplacer, dans une certaine mesure, le conseil général pendant l'intervalle des sessions. C'est une institution dont l'idée a été empruntée à la législation belge, bien qu'il y ait des différences entre la *députation provinciale* de Belgique et notre commission départementale; elle est la création principale de la loi du 10 août 1871, car rien de semblable ne se trouvait dans nos lois antérieures d'organisation départementale; c'est l'innovation la plus importante qui ait été inspirée par l'école de la décentralisation administrative. « L'organisation et les attributions de la commission départementale, disait le rapporteur, forment le sujet de ce titre qui est le plus important du projet de loi et en constitue la principale originalité. »

Les partis au pouvoir étant, par position, hostiles à la décentralisation, la commision départementale a été successivement attaquée par les autoritaires de tous les côtés et dénoncée

par les préfets de tous les régimes. Elle a été signalée comme une complication inutile pour la bonne expédition des affaires quand le préfet est en conformité d'idées avec le conseil général; comme une entrave aux meilleures mesures quand il y a dissentiment politique; et enfin comme un moyen puissant d'opposition dans les départements où le gouvernement n'a pas la majorité. Elle s'est maintenue cependant au milieu de ces critiques répétées, parce que les partis triomphants aiment à garder la plus grande somme de pouvoir et que, même sous les gouvernements qu'ils appuient de leur concours, les élus préfèrent garder les moyens d'influence que de s'en dépouiller au profit des délégués de l'administration centrale.

366. Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles; il est même désirable qu'ils soient réélus afin qu'il se forme des administrateurs recueillant les traditions et les transmettant aux personnes qui successivement y entreront par des renouvellements partiels.

Le législateur s'est préoccupé de ne point créer auprès du préfet une commission dont le relief pût, par l'importance des personnes dont elle se composerait, étouffer l'autorité du représentant du gouvernement; il a voulu que le préfet eût la première place, non-seulement par l'autorité que la loi lui confère mais aussi par l'infériorité des fonctions voisines de la sienne. Aussi a-t-il décidé que la qualité de membre de la commission départementale serait incompatible avec celle de maire du chef-lieu et avec le mandat de député ou de sénateur (art. 70 de la loi org. modifié par la loi du 19 décembre 1876). La même raison explique la disposition qui attribue la présidence au plus ancien des membres de la commission; un président élu, résidant au chef-lieu, y recevant sa clientèle politique, aurait effacé le préfet, surtout si, à sa position officielle, il avait joint, ce qui ne pouvait manquer d'arriver fréquemment, l'éclat d'une fortune supérieure. C'est pour diminuer l'importance de la fonction que la présidence fut attribuée à l'âge, au lieu d'être demandée au choix. D'après le projet la commission était appelée à élire son président; mais, pendant la discussion de la loi, la présidence d'âge fut adoptée comme concession au

gouvernement et, en particulier, à M. Thiers qui était peu favorable aux idées des décentralisateurs (art. 71). La commission et l'assemblée ne poussèrent pas la concession jusqu'à voter un amendement qui proposait la présidence du préfet, par imitation de ce qui se passe en Belgique, où le gouverneur de la province préside la députation provinciale. L'amendement fut même rejeté à une grande majorité (422 contre 179), et on s'arrêta au moyen terme entre les deux systèmes, c'est-à-dire à la présidence du doyen d'âge[1].

307. La commission élit son secrétaire; elle siège à la préfecture et prend, sous l'approbation du conseil général, et avec le concours du préfet, les mesures nécessaires pour assurer son service. Le secrétaire est élu parmi ses membres et cependant la loi ne le dit pas formellement; il semble donc que le choix pourrait porter sur des personnes en dehors de la commission. Il est d'usage que la commission élise un de ses membres et nomme des employés. Cette combinaison a été jugée régulière par le ministre de l'intérieur[2] et elle a été adoptée dans presque tous les départements.

308. La commission départementale tient une séance chaque mois; mais indépendamment de cette séance ordinaire et obligatoire, elle peut tenir des séances extraordinaires. Cependant elle n'est pas permanente et n'a pas de fonctions en dehors des sessions. Aussi l'administration lui a-t-elle toujours contesté le droit de se faire représenter par une organisation qui lui donnerait un caractère permanent. En particulier, bien que, d'après la loi, elle siège à la préfecture, on lui a contesté le droit d'y avoir un bureau constamment ouvert au public. « Le préfet pourrait donc, si les circonstances l'exigeaient et après en avoir prévenu la commission départementale, sinon refuser à son secrétaire un local dans l'intérieur de la préfecture, du moins le déplacer et même réglementer les jours et heures de l'ouverture de ce bureau qui n'a réellement d'utilité que pendant

[1] Amendement de M. de Clercq.

[2] Circulaire du ministre de l'intérieur du 18 octobre 1871 et avis du même du 13 septembre 1877.

les jours qui précèdent et suivent les sessions de la commission départementale. Mais il n'y a pas lieu de s'opposer à l'usage suivi dans plusieurs départements et d'après lequel l'employé spécial de la commission départementale est autorisé à assister aux séances du conseil général et à prêter son concours au secrétaire élu du conseil pour la rédaction des procès-verbaux[1]. »

La commission départementale ne peut délibérer que si la moitié au moins de ses membres sont présents. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des voix et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante. — Les procès-verbaux font mention des membres présents (art. 72). — Tout membre qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs, sans excuse légitime admise par la commission, est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du conseil général (art. 74).

389. Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la commission; ils sont entendus quand ils le demandent (art. 76). C'est à peu près la reproduction de l'article 27. « Le préfet a entrée au conseil général, il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations excepté quand il s'agit de l'apurement de ses comptes. » Ces dispositions, soit pour le conseil général, soit pour la commission, ont été détournées de la pensée qui les avait inspirées; elles avaient surtout pour but de donner au préfet l'occasion de faire des observations toutes les fois que la délibération lui paraîtrait prendre une direction contraire ou aux prescriptions de la loi ou à l'intérêt général. La tendance est de créer pour les conseils généraux une sorte de droit d'interpellation, semblable à celui que les chambres ont à l'égard des ministres et les préfets se sont trop facilement prêtés à cette pratique. Dans le sein de la commission départementale, il n'y a pas grands inconvénients, à cause du huis-clos, à ce que le préfet réponde à toutes les questions qui lui sont faites; il y répond dans la mesure qu'il juge convenable car il n'est pas en présence d'un public venu pour entendre une joûte oratoire. A la séance publique du conseil général, le préfet, s'il se laisse

[1] Avis du ministre de l'intérieur du 13 septembre 1877.

interpeller, n'est pas libre de répondre ou de ne pas répondre ni même de limiter sa réponse. Il est là devant un public qui croit assiter aux séances d'un petit parlement et est fort disposé à donner tort à l'administration, si elle ne veut pas répondre.

370. Les chefs de service des administrations publiques, dans le département, sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission départementale, sur les affaires placées dans ses attributions (art. 76). Cette disposition est analogue à celle de l'article 52 qui s'occupe des rapports des chefs de service avec le *conseil général*. « Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le conseil général sur les questions qui intéressent le département. » Ces deux articles ont donné lieu à la question de savoir ce qu'il faut entendre par *chefs de service*, terme dont il n'existe pas de définition légale. Aucun doute n'existe relativement à certains fonctionnaires qui exercent une autorité à eux déléguée par le ministre compétent, tels que les ingénieurs en chef, les directeurs des contributions directes ou indirectes; de l'enregistrement et des domaines, les inspecteurs d'académie et les directeurs des postes. Mais on s'est demandé si un agent-voyer-chef peut être considéré comme un chef de service? Le conseil général de la Drôme (séance du 10 avril 1874) a pris une délibération où il affirmait son « droit de communiquer directement avec son chef de service des chemins vicinaux, l'agent-voyer en chef. » Cette délibération a été annulée à la suite d'un rapport établissant que l'agent-voyer n'est qu'un auxiliaire subordonné du préfet, car l'administration et la direction du service vicinal ont été confiées exclusivement à ce dernier par la loi du 21 mai 1836. C'est le préfet qui est le chef de service pour les chemins vicinaux et l'agent-voyer en chef n'a pas d'autorité propre. Il résulterait de là que si le service des chemins vicinaux était confié, comme il l'est dans plusieurs départements, aux ingénieurs des ponts et chaussées, ceux-ci n'étant pas chefs de service en ce qui concerne les chemins vicinaux, le conseil général, ainsi que la commission dé-

partementale, devrait s'adresser au préfet et non aux ingénieurs, tandis qu'ils sont chefs de service pour les ponts et chaussées. Cette distinction est admissible ; car elle revient à dire que pour le service vicinal, les ingénieurs sont les auxiliaires du préfet, tandis que pour les ponts et chaussées ils ont reçu du ministre une délégation où ils puisent une autorité propre (décr. du 23 juin 1874).

Demandons-nous maintenant quelles sont les attributions de la commission départementale?

371. On pourrait croire qu'ayant été créée pour représenter le conseil général, elle est absorbée par le conseil dès qu'il est réuni et que le conseil général reprend la plénitude de ses attributions pendant les sessions. Il n'en est rien ; la commission conserve sa délégation tant qu'elle n'a pas été remplacée[1].

372. Les attributions de la commission départementale ont été formées par des déplacements de compétence et par la création de pouvoirs nouveaux. De celles qui viennent d'un déplacement de compétence les unes ont été transportées du conseil général à la commission et les autres ont été enlevées au préfet. La commission départementale est donc à la fois corps délibérant et administration collective chargée de l'action.

373. 1° *Attributions transportées du conseil général à la commission.* — Ce déplacement n'a lieu qu'en vertu d'une délégation expresse du conseil général ; sous ce rapport, la commission n'a pas d'attributions propres et elle n'a de compétence que celle qui résulte de la volonté du conseil général. La même règle ne sera pas suivie dans tous les départements ; et la délégation sera plus ou moins étendue suivant les régions et aussi suivant la composition du conseil. La commission règle les affaires aux conditions fixées par la délégation et comme le pourrait faire le conseil lui-même si aucune condition n'a été fixée. Il est évidenten effet que la délégation ne peut pas donner à la commission plus de pouvoir que la loi n'en donne

[1] Avis du ministre de l'intérieur, du 11 novembre 1872 et 28 octobre 1874.

au conseil lui-même et que la commission ne peut être appelée à *régler* (art. 77) que les affaires sur lesquelles le conseil général aurait le même pouvoir.

374. On s'est demandé si cette délégation pouvait être générale, c'est-à-dire étendue à une certaine catégorie d'affaires, présentes ou futures, même actuellement inconnues, ou seulement à des affaires déterminées et, en quelque sorte, individuelles. L'article 77 dit seulement que « la commission règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général, » termes vagues d'où il est impossible de faire sortir la solution de la question. Il ne peut s'agir, selon nous, que de la délégation d'affaires spéciales et déterminées. Si le renvoi pouvait porter sur une catégorie d'affaires nées ou à naître, le Conseil général pourrait, au moyen de plusieurs délégations, faire passer toutes ses attributions à la commission départementale. Si une délégation est possible, deux le sont et trois, même davantage. Où s'arrêtera-t-on sinon à la transmission complète des pouvoirs du conseil général? Cela serait évidemment contraire à la pensée de la loi, et cependant la conséquence forcée de la doctrine qui admettrait la délégation par catégorie d'affaires. La jurisprudence de l'administration a varié sur cette question. Des avis du Conseil d'État (5 décembre 1872, 13 mars 1873 et décret du 27 juin 1874) avaient décidé que les délégations ne devaient s'appliquer qu'à des affaires déterminées.

Cependant, par une circulaire du 9 août 1879, le ministre de l'intérieur déclara qu'il ne voyait aucun inconvénient à ce que la délégation se fît par catégorie pour des affaires qu'il indiquait et notamment pour la matière des octrois. Mais à la suite d'annulations prononcées contre les décisions émanées de commissions départementales, le ministre de l'intérieur est revenu sur cette concession, et une circulaire du 13 avril 1881 a recommandé aux préfets de s'en tenir à la doctrine de la délégation spéciale. « Il y a donc lieu, dit la circulaire, de considérer comme non avenues les dispositions ci-dessus rappelées de la circulaire du 9 août 1879, et les préfets devront s'abstenir désormais, soit de soumettre aux commissions départementales pourvues de

délégations irrégulières des questions d'octroi, soit de proposer aux conseils généraux de donner à leur commission départementale des délégations de cette nature. »

375. 2° *Attributions transportées des préfets à la commission.* — La commission délibère sur les questions qui lui sont attribuées par la loi (art. 77).

Article 81. « La commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet : 1° répartit les subventions diverses portées au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution; 2° détermine l'ordre des travaux à la charge du département lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général; 3° fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général; 4° fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale. »

376. Des quatre matières énumérées par l'article 81, une seule a donné lieu à difficulté, c'est la répartition des subventions. Plusieurs conseils généraux ont soutenu, avec leurs commissions départementales, que la répartition pouvait être étendue jusqu'à la distribution des secours individuels. Mais la jurisprudence administrative a décidé que le mot *subventions* ne pouvait pas être pris en ce sens et que dans le langage technique il ne devait s'entendre que de l'attribution du crédit aux êtres collectifs, non à la distribution aux individus pour lesquels on emploie le mot de secours et non celui de subvention [1].

377. Article 82. « La commission départementale assigne

[1] Plusieurs décrets ont annulé des délibérations de conseils généraux qui confiaient la distribution de crédits portés au budget départemental : pour secours individuels, décrets des 8 novembre 1873 (*Rhône*); 18 mars 1874 (*Pyrénées-Orientales*); 23 juin 1874 (*Drôme*); pour secours thermaux, 26 juin 1874 (*Saône-et-Loire*); pour secours à domicile, 15 janvier 1875 (*Rhône*); pour gratification aux employés de la préfecture, 8 novembre 1873 (*Haute-Savoie, Drôme*); pour gratification et secours aux instituteurs et anciens instituteurs, 9 janvier 1875 (*Eure*), et pour dépenses imprévues, 21 décembre 1874 (*Vosges*), 8 novembre 1881 (*Vendée*).

à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de révision. »

Cette disposition ne s'est pas bornée à confier à la commission la désignation qui, d'après la loi précédente, devait être faite par le préfet; elle a, par les mots, « chaque conseiller général, » exprimé la volonté que tous les conseillers devraient être l'objet d'une désignation et qu'on ne pourrait pas faire siéger le même membre dans plusieurs cantons. « Lorsqu'il s'agissait, dit le rapport de la commission qui prépara la loi organique, de présenter aux populations un candidat officiel, le préfet le désignait souvent pour siéger au conseil de révision dans cinq ou six cantons différents et annonçait ensuite sa candidature aux maires réunis. En chargeant, à l'avenir, la commission départementale de faire cette désignation, l'abus que nous venons de signaler ne pourra plus se reproduire. »

378. Quatre autres attributions ont été transportées par les articles 86 et 87 du préfet à la commission. 1° En matière de chemins vicinaux, elle prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et des limites desdits chemins. Les articles 15 et 16 de la loi du 21 mars 1836 en chargeaient le préfet;

2° En matière aussi de chemins vicinaux, lorsqu'un établissement industriel est, pour dégradation extraordinaire, obligé de payer une subvention spéciale, l'abonnement — si le redevable veut recourir à la contribution par abonnement — est fixé par la commission tandis qu'il l'était par le préfet d'après l'article 14 de la loi du 12 mai 1836;

3° C'est la commission départementale qui, en matière d'opérations cadastrales, fixe le *tarif des évaluations* pour arriver à la détermination du revenu imposable. Ce tarif était fixé par le préfet en conseil de préfecture, d'après la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827;

4° La commission nomme les membres des commissions syndicales dans le cas où il s'agit d'entreprises subventionnées

par le département, conformément à l'article 23 de la loi du 21 juin 1865.

379. L'article 83 charge la commission départementale de vérifier l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département. Nous ne pensons pas qu'en ce point la loi ait diminué les pouvoirs et obligations du préfet. Chaque année, des conseillers généraux étaient délégués pour vérifier les archives et mobilier et devaient faire un rapport au conseil sur les faits dignes d'appeler son attention. La commission départementale a été chargée de ce qui, auparavant, était l'objet d'une délégation spéciale. Mais la disposition n'a pas touché à la compétence du préfet.

380. 3° *Attributions nouvelles créées pour la commission départementale.* — Au commencement de chaque mois, le préfet est tenu d'adresser à la commission départementale l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le dernier mois concernant le budget départemental. La même obligation existe pour les ingénieurs en chef, sous-ordonnateurs délégués (art. 78).

A l'ouverture de chaque session ordinaire du conseil, la commission départementale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet aussi toutes les propositions qu'elle croit utiles (art. 79, § 1er).

A l'ouverture de la session d'août, elle présente dans un rapport d'ensemble ses observations sur le bugdet proposé par le préfet (art. 79, § 2).

381. Chaque année, à la session d'août, la commission départementale présente au conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votés depuis la précédente session d'août avec l'indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée (art. 80).

382. Quelles sont les voies de recours qu'on peut exercer contre les actes des commissions départementales?

La commission ne peut pas avoir une autorité plus grande

que le conseil dont elle n'est qu'une émanation et, par conséquent, les voies de recours contre les délibérations du conseil peuvent être employées contre ceux de la commission départementale. Ainsi une délibération de la commission pourrait comme celle d'un conseil général, être annulée par décret sur la demande du préfet ou même d'office par application des articles 33 et 34 de la loi organique. Les parties intéressées pourraient aussi se pourvoir, en suivant la forme des recours contentieux, pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'État dans les trois mois de la notification. Ce recours général qui appartient aux intéressés contre tout acte administratif s'applique à la commission départementale comme au conseil général.

383. Mais nous trouvons dans les articles 85 et 88 deux espèces de recours spéciaux contre les décisions de la commission départementale. Le recours de l'article 88 est particulier aux quatre espèces d'affaires pour lesquelles la commission est compétente, d'après les articles 86 et 87, c'est-à-dire en matière de chemins vicinaux, d'évaluations cadastrales et de commissions syndicales.

Article 88. « Les décisions prises par les commissions départementales sur les matières énumérées aux articles 86, 87 de la présente loi, seront communiquées aux préfets en même temps qu'aux conseils municipaux et autres parties intéressées.

« Elles pourront être frappées d'appel devant le conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits soit par le préfet, soit par les conseils municipaux, soit par les parties intéressées; l'appel doit être notifié au président dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision. Le conseil général statuera définitivement à la plus prochaine session.

« Elles pourront aussi être déférées au Conseil d'État statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

« Le recours au Conseil d'État doit avoir lieu dans le délai de deux mois à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais et il est suspensif dans tous les cas. »

Ce recours pour excès de pouvoir tel qu'il est réglé par l'article 88 diffère en plusieurs points de celui qui existe en toute matière, au profit des ayants-droit, contre tout acte administratif. Ces différences n'ont certainement pas de raison d'être et on ne les retrouverait pas dans une législation qui aurait été faite d'après un plan d'ensemble. Elles viennent de la formation successive de nos lois administratives et des vues différentes de leurs rédacteurs.

1° Le recours pour excès de pouvoir est assimilé au recours pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

2° L'article 88 réduit à deux mois le délai du recours qui est de trois mois en général.

3° Le recours de l'article 88 est suspensif, ce qui n'a pas lieu pour l'excès de pouvoir ordinaire.

4° Le délai de deux mois court de la communication et non de la notification.

384. Le recours créé par l'article 85 n'est pas, comme celui de l'article 88, limité aux quatre cas pour lesquels ce dernier a été fait : il est général et s'étend à toutes les matières de la compétence de la commission.

Article 85 : « En cas de désaccord entre la commission départementale et le préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du conseil général qui statuera définitivement.

« En cas de conflit entre la commission départementale et le préfet, comme aussi dans le cas où la commission aurait outrepassé ses attributions, le conseil général sera immédiatement convoqué, conformément aux dispositions de l'article 24 de la présente loi, et statuera sur les faits qui lui auront été soumis.

« Le conseil général pourra, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission départementale. »

385. En résumé les actes des commissions départementales peuvent être annulés :

1° Sur la demande du préfet ou d'office, par décret conformément aux articles 33 et 34 de la loi organique ;

2° Sur un recours pour excès de pouvoir dans les trois mois, conformant aux règles générales;

3° Par le conseil général dans les circonstances déterminées par l'article 85.

4° Dans les quatre cas prévus aux articles 86 et 87 Code civil pour les chemins vicinaux ordinaires, classement et subvention spéciale, pour les évaluations cadastrales et pour les Commissions syndicales de deux manières :

A. Par le conseil général pour cause d'inopportunité et de fausse appréciation des faits et aussi;

B. Par le conseil d'État pour excès de pouvoir ou de la loi et des règlements d'administration publique dans les deux mois de la communication [1].

886. Nous ne terminerons pas ce qui est relatif à la commission départementale sans parler de l'exécution de ses décisions. C'est le préfet qui est chargé de l'administration dans le département et, à ce titre, il fait exécuter les délibérations du conseil général; à plus forte raison est-ce au préfet à faire exécuter les décisions de la commission qui n'est qu'une émanation du conseil général. C'est en vertu de cette règle générale qu'au préfet appartient la notification des décisions de la commission aux parties intéressées [2].

Mais il ne s'agit là que de la notification officielle et rien ne nous paraît s'opposer à ce que la commission donne officieusement connaissance aux parties intéressées de la décision qu'elle a prise, mais bien entendu dans les cas seulement où la décision de la commission serait définitive et ne serait pas soumise à approbation ultérieure.

[1] Le recours pour excès de pouvoir dont parle l'article 88 est spécial aux matières dont parlent les articles 86 et 87. Il ne faut pas en conclure *à contrario* que le recours pour excès de pouvoir est limité à ces matières. Dans les autres cas, le recours pour excès de pouvoir sera aussi recevable, mais ce sera le recours *pour excès de pouvoir ordinaire*, dégagé des particularités de l'article 88; ce sera non le recours dans les deux mois de la communication mais dans les trois mois de la notification.

[2] Décr. du 4 juin 1872 (*Bouches-du-Rhône*); avis du Conseil d'État du 16 janvier 1873 et décrets du 30 juin 1873 (*Ariège, Aude, Gard, Gironde, Pyrénées-Orientales* et *Rhône*).

La notification doit être faite par un agent administratif et non par la poste[1]. Cependant il n'y aurait pas nullité si on ne s'était pas conformé à cette règle qui ne résulte que d'une circulaire; elle serait donc valable s'il était constaté que l'intéresséa eu, fût-ce par cette voie irrégulière, communication de la décision[2].

387. La commission peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à une de ses attributions (art. 84); mais le texte ne donnant que le droit de confier cette mission à un de ses membres, il en résulte que la commission ne pourrait pas confier cette délégation à une personne en dehors d'elle, même à un conseiller général et notamment au conseiller du canton[3]. Le conseil général lui-même ne le pourrait pas; car il a reçu le pouvoir de constituer la Commission d'après la loi et il ne peut pas s'écarter de ces dispositions. Mais nous pensons que lorsqu'il s'agit d'une affaire déléguée spécialement, le conseil général, qui peut fixer pour chaque affaire les conditions de la délégation, pourrait donner une mission à un de ses membres qui ne ferait pas partie de la commission. Ce serait l'application de l'article 51, § 2 de la loi organique. « Il peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui sont placées dans ses attributions. » Ce que le conseil général pourrait faire pour s'éclairer sur une affaire déterminée il peut l'ordonner pour éclairer la commission à laquelle il délègue l'affaire.

388. Commissions interdépartementales. — La loi du 10 août 1871 s'est occupée du cas où certains travaux

[1] Circulaire du ministre de l'intérieur du 26 novembre 1873.

[2] Décret du Conseil d'État du 23 novembre 1873.

[3] Décision du ministre de l'intérieur du 31 août 1874. — Avis du ministre de l'intérieur du 2 mars 1875. — Le conseil général, d'après l'article 51, § 2, peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui lui sont déférées. Mais cette délégation ne peut avoir pour objet que des affaires déterminées et non une catégorie d'affaires. Décr. du 19 juillet 1873 (*Bouches-du-Rhône*) et avis du ministre de l'intérieur des 24 juillet 1877, 27 janvier 1874, 5 juin 1874, 21 août 1876.

ne pourraient pas être menés à bonne fin sans le concours de plusieurs départements intéressés à leur exécution. Les articles 89 et 90 ont établi la procédure qu'il y aurait à suivre pour traiter ces questions. C'est dans des conférences interdépartementales qu'elles doivent être traitées. Les départements sont représentés à ces conférences par des délégués qu'ils élisent parmi leurs membres. La commission départementale peut être[1] chargée de représenter le département, mais il faut qu'elle en ait reçu le pouvoir par une délégation expresse et elle ne représente pas de droit le conseil général qui l'a élue (art. 90 de la loi org.).

On pourrait citer de nombreux exemples de travaux offrant un intérêt commun à plusieurs départements. Tels seraient le classement des chemins de grande communication et d'intérêt commun qui se prolongent sur le territoire d'autres départements[2]; l'établissement ou la suppression de bacs joignant les routes départementales ou les chemins de grande communication de deux départements[3]; l'établissement de foires à la limite de plusieurs départements[4]; la fondation d'une école normale à frais communs[5].

La conférence nomme son président et son secrétaire. Les préfets des départements intéressés ont le droit d'assister aux séances. Les décisions y sont prises à la majorité; mais elles ne

[1] Avis du ministre de l'intérieur du 9 septembre 1873. La commission départementale, lorsqu'elle a été chargée de représenter le département, ne peut pas désigner en dehors d'elle les membres du conseil général qui seront envoyés à la conférence; c'est le conseil lui-même qui doit désigner ses délégués. Avis du ministre de l'intérieur du 19 août 1875.

[2] Circulaires : Intérieur, 23 septembre 1871 et 8 octobre 1871; — Travaux publics, 14 octobre 1871. — Avis du Conseil d'État, 10 août 1875.

[3] Avis du Cons. d'Ét. du 16 juin 1875.

[4] Avis du Cons. d'Ét. du 5 décembre 1872.

[5] Avis du Cons. d'Ét. du 16 décembre 1875. — Ne constitue pas une conférence interdépartementale une réunion des délégués des départements viticoles, en vue d'étudier les moyens de combattre le phylloxéra, réunion à laquelle sont admis les membres de sociétés savantes et où les délégués des conseils généraux sont désignés par la commission départementale. Décision du ministre de l'intérieur, du 22 juin 1876.

sont pas exécutoires par elles-mêmes; elles ne le deviennent que par l'approbation des conseils généraux des départements intéressés (art. 90).

La conférence ne peut s'occuper que des affaires pour lesquelles elle a été constituée. Si elle s'en écartait, si elle voulait délibérer sur d'autres objets, le préfet du département dans lequel elle tient ses séances déclarerait la réunion dissoute.

Si parmi les conseils généraux des départements intéressés un seul n'accorde pas sa ratification, c'est le *statu quo* qui l'emporte. Une proposition de loi avait été faite à la Chambre des députés pour instituer le Conseil d'État juge des questions d'intérêt interdépartemental; mais la Chambre des députés en a prononcé le rejet (2 février 1877).

389. Nous nous demanderons en terminant l'analyse de la loi du 10 août 1871, si le conseil n'a le droit de délibérer que sur les affaires qui lui sont soumises par l'initiative du préfet ou s'il peut de lui-même se saisir d'affaires de sa compétence lorsque l'administration ne lui fait pas de proposition. Deux articles de la loi ont donné lieu à cette controverse. D'un côté, l'article 3 dit que « le préfet est *chargé de l'instruction des affaires qui intéressent le département.* » D'un autre, les articles 51 et 52 disent que « *le Conseil général peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir, sur les lieux, les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui sont placées dans ses attributions. — Les chefs de service des administrations publiques sont tenus de fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le conseil général sur les questions qui intéressent le département.* »

Nous croyons que le droit d'initiative appartient au conseil général comme au préfet. Dans le cours de la discussion de la loi du 18 juillet 1866, le droit d'initiative fut reconnu; on modifia même la rédaction primitive du projet pour bien marquer que ce droit existait, et des mots furent supprimés dans plusieurs paragraphes où ils étaient, de crainte qu'ils ne fussent la source d'une équivoque. De ce qui se passa pendant la discussion de la loi du 18 juillet 1866 on peut conclure *à fortiori* que l'initiative appartient aux conseils généraux en vertu de

la loi 10 août 1871. Car les auteurs de celle-ci ont poussé l'autonomie départementale plus loin que les rédacteurs de la loi précédente.

390. La proposition de la commission attribuait au conseil général et à la commission départementale des attributions importantes en matière de tutelle administrative. Pour approuver les contrats des communes, l'autorité de l'assemblée élue était, dans un grand nombre de cas, substituée à celle du préfet. C'était de la décentralisation vraie, telle que la demandaient les partisans du *self-government*. Mais cette disposition disparut à la demande pressante du ministre, qui montra les inconvénients d'un pareil abandon des droits de l'État. On fit d'ailleurs observer que cette disposition serait mieux placée dans la loi municipale, et ce moyen dilatoire permit de faire une majorité pour le rejet.

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SEINE.

391. Une disposition finale de la loi du 10 août 1871 porte qu'elle ne serait pas applicable au département de la Seine. Une loi du 16 septembre suivant fixa provisoirement la composition du conseil général pour ce département. Le provisoire devait, au plus tard, durer jusqu'au 31 décembre 1872; mais il a été prorogé par la loi du 21 mai 1873 jusqu'à l'expiration des fonctions des conseillers municipaux en exercice et enfin par la loi du 19 mars 1875 jusqu'à ce qu'une loi définitive soit faite.

Conformément à la loi du 16 septembre 1871, le conseil général de la Seine se compose, 1° des 80 membres du conseil municipal de Paris; 2° de huit membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un membre par canton.

Art. 2. Les lois des 22 juin 1833, 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 sont applicables au département de la Seine, en ce qu'elles n'ont rien de contraire à la présente loi. — La loi du 14 avril 1871 et le titre II de la loi du 10 août 1871 sont applicables

au conseil général de la Seine, concernant les conditions de l'électorat et de l'éligibilité. — Le titre II de la loi du 22 juin 1833 est applicable à la tenue des sessions du conseil général de la Seine. — Sont maintenues les dispositions des lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866[1] en ce qui regarde les attributions du conseil général de la Seine.

La loi municipale du 5 avril 1884 vient d'abroger la loi du 14 avril 1871 et dispose qu'il n'y aurait plus qu'une liste électorale sur laquelle se feraient toutes les élections législatives, départementales ou communales; mais la nouvelle loi municipale ne s'applique pas à Paris et la loi spéciale qui avait été présentée pour la Capitale a été rejetée. C'est donc la loi du 16 septembre 1871 combinée avec les lois auxquelles elle renvoie qui doit encore être appliquée.

392. L'article précité ne renvoyant au titre II de la loi du 10 août 1871 que relativement aux conditions de l'électorat et de l'éligibilité, la jurisprudence en avait conclu avec raison que les voies de recours, en matière d'élection, n'étaient pas régies par la nouvelle loi organique. Ainsi, le pouvoir de vérifier les pouvoirs de ses membres n'a jamais appartenu au conseil général de la Seine, en vertu de l'ancien article 16[2]. La loi du 31 juillet 1875 n'ayant fait que modifier les articles 15, 16 et 17 de la loi organique, il en résulte que ses dispositions ne s'appliquent pas au conseil général de la Seine et que les réclamations, pour les élections dans les cantons et dans les arrondissements, doivent être portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

La matière des vœux est également régie par les lois antérieures et l'article 51 de la loi du 10 août 1871 n'est pas applicable au conseil général de la Seine. Il ne peut donc pas émettre des vœux politiques[3] ni même des vœux en matière

[1] L'article 14 de la loi du 18 juillet 1866 dispose qu'aucune imposition extraordinaire ni aucun emprunt ne pourront être autorisés que par une loi.

[2] Décret qui annule une délibération du conseil général de la Seine du 13 novembre 1874.

[3] Décret du 25 janvier 1875 qui annule une délibération du 14 novembre 1874 par laquelle le conseil général demandait la nomination de tous les

d'administration générale. La faculté d'émettre des *vœux sur l'administration générale* ne se trouve en effet que dans la loi de 1871; elle n'est pas dans la loi du 10 mai 1838, article 7, qui n'autorise le conseil général à émettre des vœux que « relativement à l'état et aux besoins des différents services publics *en ce qui touche le département.* »

maires et adjoints par les conseils municipaux; l'instruction laïque, gratuite et obligatoire; un système d'impôts atteignant dans une juste mesure le capital et le revenu.

CHAPITRE VINGT-SEPTIÈME.

DROIT COMPARÉ. — ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

Sommaire.

393. Ancien droit. — Pays d'États et pays d'élections.
394. Intendants. — Extension de leurs pouvoirs.
395. Pourquoi la royauté étendait-elle les pouvoirs des intendants.
396. La centralisation était presque consommée en 1789.
397. Pouvoirs des intendants dans les pays d'États. — Assemblées provinciales.
398. Généralités comprises dans les pays d'États.
399. Caractère commun aux pays d'États.
400. États du Languedoc.
401. États de Bretagne.
402. États de Provence et de Béarn.
403. Droit intermédiaire. — Système des administrations collectives.
404. Loi du 22 décembre 1789. — Conseil général et directoire.
405. Procureur-général-syndic.
406. Conseil général. — Sa composition.
407. Loi du 14 frimaire an II.
408. Organisation départementale sous la Constitution du 5 fructidor an III.
409. Angleterre. — Juges de paix. — Comté. — Sessions tenues par les juges de paix.
410. — *Custos rotulorum*.
411. — Origine de la dénomination des juges de paix.
412. — Du shérif.
413. — Suite.
414. — Trésorier. — Coroner. — Constables.
415. — Milices. — Lord-lieutenant.
416. — Principe de l'administration en Angleterre.
417. — États-Unis. — De l'État.
418. — Division de l'État en comtés.
419. — Du comté dans la Nouvelle-Angleterre.
420. — Défaut de hiérarchie dans l'administration américaine. — Comment est remplacé le principe hiérarchique.
421. — Cour des sessions.
422. — Importance du comté dans les États du Sud.
423. Belgique.

424. — Attributions du conseil provincial.
425. — Députation permanente.
426. — Différences qui distinguent la députation permanente de notre conseil de préfecture.
427. — Dépenses provinciales.
428. Hollande.
429. Allemagne. — Autriche.
430. — Diversité de la composition des diètes locales.
431. Hongrie et Transylvanie.
432. Bavière.
433. — Suite.
434. — Suite.
435. Prusse.
436. — Suite.
437. — Suite.
438. — Suite.
439. — Suite.
440. Espagne.
441. — Députation provinciale.
442. — Suite.
443. — Suite.
444. — Commission provinciale.
445. — Gouverneur de la province.
446. Italie.
447. Russie.

393. Ancien droit[1]. — Les *pays d'États*, nommés ainsi à cause des diètes ou États provinciaux qui administraient ces provinces, se distinguaient des *pays d'élections* par une différence fondamentale. Dans les premiers, le roi ne pouvait pas directement lever l'impôt. C'étaient les États qui accordaient annuellement au trésor royal une somme que le roi demandait par ses commissaires, et dont le paiement était fait par la caisse de la province. Les fonds étaient réalisés soit au moyen des impôts

[1] Pour le droit romain, Serrigny, *Droit administratif romain*, t. I, p. 135-142. « Sous l'Empire, dit-il, le pouvoir descendait de l'Empereur aux gouverneurs des provinces et de ceux-ci aux magistrats municipaux, tandis que sous la République il remontait des citoyens élus par eux ou par le Sénat. » Le caractère général des attributions des gouverneurs tenait à la confusion des pouvoirs judiciaires avec les pouvoirs administratifs. Que l'on suppose, pour un instant, qu'une loi a supprimé tous nos tribunaux et que nos préfets héritent des pouvoirs judiciaires en gardant leur compétence administrative; cette hypothèse donnera une idée approximative de la puissance qu'avait l'administration romaine.

levés par ordre des États, soit avec les ressources provenant des revenus ordinaires du patrimoine provincial. Au contraire, dans les *pays d'élections*, le roi pouvait directement lever l'impôt sans l'intermédiaire d'une assemblée locale[1].

394. Les pays d'États comprenaient 13 généralités et les pays d'élections 19, en tout 32. La *généralité* ne fut d'abord qu'une division financière, et les *généraux des finances*, d'où vient le nom de *généralité*, n'eurent pour mission que de surveiller l'emploi des deniers destinés aux dépenses publiques. — Plus tard, ils changèrent de nom et s'appelèrent *commissaires départis*, puis *intendants;* leurs attributions s'étendirent et finirent par embrasser presque tous les services administratifs. Leur titre même indiqua l'étendue de leur compétence lorsque, en 1635, un édit de Louis XIII les nomma *intendants des finances, du militaire et de la police*, titre plus net et plus précis que celui d'*intendants pour l'exécution des ordres du roi*, qu'ils portaient auparavant. En 1789, ils étaient qualifiés *d'intendants des généralités et provinces du royaume.* — Ils ordonnaient l'entretien des routes, des ponts et chaussées et des canaux; ils surveillaient les hôpitaux, les mendiants et les prisons; ils pourvoyaient au sort des enfants trouvés; ils veillaient à ce que les tailles fussent équitablement réparties entre les élections de la généralité. Pour tous les autres services publics, ils avaient la qualité d'inspecteur, et s'ils n'avaient pas reçu une autorité directe, il leur appartenait de veiller à l'observation des ordonnances. Les édits augmentaient chaque jour les attributions des intendants. S'agissait-il de nouveaux impôts? Il aurait été naturel que le contentieux fût attribué aux élections d'autant mieux que, dans le principe, la juridiction des élus s'étendait à toutes les contestations en matière d'impôts, directs ou indirects, sauf l'impôt du sel et les droits de douane. Mais les édits leur avaient peu à peu enlevé plusieurs de leurs attributions et ne leur avaient laissé que le répartement de la taille. A plus forte raison ne leur donnaient-ils pas le contentieux des impôts nou-

[1] Voir cet historique dans M. Paul Leroy-Beaulieu, *Administration locale en France et en Angleterre*, p. 12 et suiv.

vellement créés. Les élus finirent même par être réduits à ne donner qu'un avis pour le répartement des tailles. La magistrature faisait entendre les plus vives remontrances et quelquefois refusait d'enregistrer les édits; mais un *lit de justice* triomphait de cette résistance, et peu à peu le gouvernement consommait l'œuvre de la centralisation administrative.

395. Pourquoi la royauté fortifiait-elle de plus en plus le pouvoir des intendants? — C'est que ces puissants délégués étaient chargés de continuer, par des mesures administratives, la défaite de la féodalité. Les grands seigneurs avaient été vaincus par les armes et, depuis longtemps, l'unité politique de la France était un fait accompli. Cependant la féodalité vivait encore par la petite noblesse, et poussait dans le sol d'innombrables racines. Pour réduire ce reste d'influence, le roi envoyait des intendants, pris ordinairement parmi les maîtres des requêtes du Parlement; étrangers à la province, ils n'étaient retenus par aucun ménagement personnel. La noblesse, qui voyait dans l'intendant un ennemi, faisait le vide autour du délégué royal. Elle l'appelait *monsieur l'intendant* avec une affectation dédaigneuse, ne le qualifiait de *monseigneur* qu'à regret, et seulement lorsqu'il s'agissait de lui demander une grâce. Ce qui augmentait l'isolement de l'intendant, c'est qu'en général il était de naissance bourgeoise et n'appartenait à la noblesse que par l'effet de sa charge. Les seigneurs de la noblesse d'épée tenaient en grand mépris ces robins envoyés pour combattre, au nom du roi, contre les barons, et dédaignaient la personne de l'intendant tout autant que la besogne dont il était chargé.

396. La centralisation administrative était donc fort avancée lorsque la révolution éclata. — L'intendant avait plus de puissance que notre préfet, et son autorité s'étendait sur un ressort plus considérable; car une province était à peu près égale à deux et quelquefois trois de nos départements[1].

[1] V. Dareste, *Justice administrative*, p. 104. Au seizième siècle, les maîtres des requêtes étaient envoyés *faire des chevauchées* dans le royaume. Ces chevauchées ou inspections devinrent fréquentes et leur fréquence donna l'idée de les remplacer par une institution permanente. Ce fut l'origine des

307. Dans les pays d'États, les intendants avaient des pouvoirs moins étendus que dans les pays d'élections. « Ils n'étaient guère que des commissaires du roi chargés de solliciter des subventions, de veiller à l'entretien des troupes et d'exercer la haute police dans l'intérêt du gouvernement. — Les provinces qui jouissaient de cette administration indépendante se distinguaient généralement par un plus haut degré de prospérité. Les intérêts du pays étaient mieux entendus et défendus, les travaux publics mieux dirigés, mieux surveillés. Un ministre, dont le nom est resté cher aux amis de l'humanité (Turgot), voulut étendre à la France entière des institutions analogues. Il obtint, à titre d'essai, qu'une *assemblée provinciale* serait créée pour le Berri et une autre pour la Haute-Guienne. Un plein succès justifia ses espérances, et, en 1787, sur la demande des notables convoqués à Versailles, le roi publia un édit où il manifesta l'intention d'étendre le même bienfait à toutes les provinces du royaume qui n'avaient pas d'États provinciaux[1]. » Des assemblées provinciales furent en effet tenues dans les pays d'élections; mais ces réunions ne prirent pas le caractère d'une institution régulière, et bientôt toutes les tentatives de réforme furent absorbées par le mouvement plus radical de la révolution[2].

308. Les généralités qui s'étendaient sur les pays d'États comprenaient les contrées suivantes : la Provence, le Languedoc, le Roussillon, la Bourgogne, la Bresse, la Dombes, le Bugey, le Valroney et le pays de Gex, la Bretagne, le Béarn avec le pays de Soule, la Navarre, le Labour, Mont-de-Marsan, les Bastilles de Mont-de-Marsan, le Tursan et le Gabardan, le

intendants qu'on pourrrait, par allusion à l'histoire des Parlements, appeler les maîtres des requêtes devenus *sédentaires*.

[1] Rapport de M. le baron Monnier à la Chambre des pairs, le 4 mars 1837.

[2] L'histoire de ces assemblées provinciales mérite d'être étudiée et elle a dans ces dernières années été exposée dans des ouvrages distingués; elle prouve ce qu'on aurait pu tirer de cette sage participation du pays à l'administration de ses affaires. V. les intéressants travaux de MM. de Lavergne et de Luçay. Il aurait fallu pour faire réussir cette institution un esprit de suite qu'il était difficile de conserver lorsqu'il fallait recourir à des expédients pour lutter contre des embarras pressants.

Bigorre, le Nébouzan, le pays de Foix et les quatre vallées (d'Aure, de Magnoac, de Barousse et de Neste).

399. Les pays dont l'énumération précède avaient pour caractère commun de nommer des États locaux et d'échapper à l'établissement direct des impôts par le gouvernement du roi. Quant à l'organisation, elle variait suivant les lieux, au moins dans les détails, car les bases principales ne différaient pas et c'est ainsi que presque partout on rencontrait une représentation des trois ordres, la noblesse, le clergé et le tiers-état.

400. Les États du *Languedoc* se composaient de 92 membres dont 23 députés par le clergé, 23 députés par la noblesse et 46 par le tiers-état. Ainsi cette ancienne constitution locale avait tranché, au profit du tiers, la question de la double représentation qui souleva tant d'orages au commencement de la révolution. Le clergé était représenté par les trois archevêques et les vingt évêques de la province. La noblesse envoyait vingt et un barons, un vicomte et un comte (c'étaient le comte d'Alais et le vicomte de Polignac). Il était admis que les prélats et barons pouvaient, en cas d'empêchement, siéger par procuration aux États, sans autre condition que de choisir pour mandataires des vicaires généraux, pour le clergé, et des gentilshommes, pour la noblesse. Au contraire, les députés du tiers devaient siéger en personne et n'étaient pas autorisés à se faire représenter par mandataires. Tous les ans, au mois d'octobre, les États du Languedoc se réunissaient sous la présidence de l'archevêque de Narbonne dans une des trois villes suivantes : Beaucaire, Montpellier ou Carcassonne. La session, qui durait un mois, était ouverte par l'intendant; celui-ci se retirait après l'ouverture, les statuts locaux ne permettant pas qu'il assistât aux délibérations. Les États votaient les sommes demandées par le roi et fixaient les taxes à percevoir sur les contribuables de la province. Une délibération déterminait spécialement la somme à demander à l'impôt de la taille. Un mois après la clôture de la session, se réunissaient, dans chaque diocèse, des assemblées appelées *assiettes particulières* parce qu'elles avaient pour mission principale de ré-

partir, entre les paroisses de la circonscription, le contingent que les États avaient imposé au diocèse. On voit, par ce qui précède, que les divisions ecclésiastiques coïncidaient avec l'administration civile et que la province, le diocèse et la paroisse servaient à la répartition de la taille ou impôt foncier.

401. En *Bretagne,* le clergé députait aux États de la province soixante membres, savoir : 9 évêques, 9 membres des chapitres et 42 abbés. La noblesse y était représentée par les 9 barons de la province et par tous les gentilshommes ayant des biens dans la circonscription, lorsqu'ils pouvaient justifier d'une noblesse remontant à cent années (déclaration du 26 juin 1736). Le tiers-état envoyait les députés de 40 communautés dont les unes avaient droit à un siège, tandis que d'autres avaient droit à deux. Les différences numériques n'avaient du reste que peu d'importance, car le vote se faisait par ordre et non par tête. Les États de Bretagne étaient convoqués par le roi et ouverts par les intendants qui, n'ayant pas le droit d'assister aux délibérations, se retiraient après l'ouverture. Depuis 1630, les États de Bretagne ne se réunissaient que tous les deux ans[1].

402. Aux États de *Provence* les députés étaient indemnisés, aux frais de la province, de leurs dépenses de déplacement et de séjour. — Aux États de *Béarn,* l'organisation présentait cette particularité que le clergé et la noblesse ne formaient qu'une Chambre. La deuxième Chambre se composait de *jurats* envoyés par les communautés, à raison de deux par communauté. En cas de désaccord, la première Chambre pouvait appeler la seconde à délibérer jusqu'à trois fois. Ces tentatives demeurant infructueuses, le différend était vidé par quatre personnes chargées de pouvoirs, à cet effet, par les deux ordres.

403. Droit intermédiaire. — A la diversité des anciennes provinces, la législation de la Révolution substitua des

[1] Sur les anciennes institutions en matière d'impôts, v. Moreau de Beaumont, *Impositions de la France;* Bresson, *Histoire financière;* Bailly, *Histoire financière;* Tocqueville, *l'Ancien régime et la Révolution* et nos *Mélanges d'économie politique,* p. 131 et suiv.

divisions d'une étendue à peu près égale et une organisation départementale uniforme. Les premiers législateurs adoptèrent le système des *administrations collectives* pour l'action tout aussi bien que pour la délibération, système qui leur parut être plus conforme aux idées nouvelles, parce qu'il s'écartait des pouvoirs autocratiques de l'ancien intendant. Il est d'ailleurs bien naturel que les institutions administratives se modèlent sur les institutions politiques, et lorsque, au sommet, la royauté était dépouillée du pouvoir effectif, que la Chambre gouvernait par les ministres, la logique voulait qu'aux degrés secondaires de la hiérarchie administrative, l'action administrative fût confiée à des corps délibérants. La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 distinguait : 1° le conseil du département; 2° le directoire. Le conseil du département se composait de trente-six membres nommés par les électeurs primaires[1], parmi les citoyens payant une contribution foncière égale à la valeur de dix journées de travail. Ces trente-six personnes nommaient, au scrutin et parmi elles, un *directoire* composé de huit membres. Les articles 21 et 22 de la loi déterminaient les attributions du conseil et du directoire.

404. Section II, article 21. « Le conseil de département tiendra annuellement une session pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses générales du département et recevoir le compte de la gestion du directoire. La première session pourra être de six semaines et celle des années suivantes d'un mois au plus. »

Art. 22. « Le directoire du département sera toujours en activité pour l'expédition des affaires, et rendra tous les ans au conseil de département un compte de sa gestion qui sera publié par la voie de l'impression. »

Indépendamment des trente-six membres du conseil de département, les électeurs primaires nommaient un *procureur-général syndic* qui était soumis à réélection tous les quatre ans, comme les membres du conseil de département. L'article 17 déterminait en ces termes les attributions du procureur-général-syndic :

[1] V. le sens des mots *électeur primaire*. *Suprà*, p. 86.

405. Section II, art. 17. « Les procureurs-syndics auront séance au conseil général, sans voix délibérative; mais il ne pourra y être fait aucun rapport, sans qu'ils en aient communication, ni être pris aucune délibération sur ces rapports sans qu'ils aient été entendus. »

406. Le conseil de département nommait un président et un secrétaire. Le président avait le droit de présider les séances du directoire qui ne nommait qu'un vice-président. Quant aux attributions de l'administration départementale, elles étaient énumérées dans l'article 1er de la section III de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, disposition fort importante et dont la plus grande partie est encore en vigueur; car, pour déterminer les attributions des préfets, il faut recourir à l'énumération contenue dans cet article[1].

[1] Section III. — *Des fonctions des assemblées administratives.*

Art. 1er. Les administrations de département seront chargées, sous l'inspection du Corps législatif, et en vertu de ses décrets : — 1° De répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département. Cette répartition sera faite par les administrations de département entre les districts de leur ressort, et par les administrations de district entre les municipalités. — 2° D'ordonner et de faire faire, suivant les formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité. — 3° De régler et de surveiller tout ce qui concerne, tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en seront chargés. — 4° D'ordonner et de faire exécuter le paiement des dépenses qui seront assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions.

Art. 2. Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : 1° au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds. — 2° A l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction. — 3° A la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral. — 4° A la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique. — 5° A la conservation des propriétés publiques. — 6° A celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes. — 7° A la direction des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages pu-

407. La loi du 14 frimaire an II sur le gouvernement provisoire et révolutionnaire supprima les conseils de départements ainsi que les procureurs-syndics et ne laissa subsister que les directoires [1]. Obéissant à des préoccupations égalitaires, elle voulut que le directoire fût présidé, à tour de rôle, par chacun des membres avec changement mensuel. Les attributions que cette loi laissa aux directoires étaient purement administratives; car la direction des affaires politiques appartenait aux *comités locaux révolutionnaires* et aux représentants du peuple en mission [2]. Cette loi fut abrogée par celle du 28 germinal an III, qui rétablit la législation antérieure et donna aux directoires le droit de nommer leur président, tandis qu'ils ne nommaient qu'un vice-président d'après la loi du 22 décembre 1789. Le procureur-général-syndic fut rétabli avec mission expresse de transmettre, tous les dix jours, un rapport du directoire sur l'exécution des lois, notamment en ce qui concernait « *les émi-* « *grés, les prêtres réfractaires et l'exercice public des cultes* [3]. »

408. Sans renoncer au système des administrations collectives, la Constitution du 5 fructidor an III [4] simplifia l'organisation départementale et fortifia l'intervention du pouvoir central. Une assemblée de cinq membres fut chargée de l'action et de la délibération; ces membres, nommés par les électeurs, étaient révocables par le Directoire central qui, en cas de destitution, pouvait instituer une commission pour les remplacer. Les membres de l'administration étaient nommés pour cinq ans et renouvelés, chaque année, par cinquième. Le syndic électif de la loi de 1789 fut remplacé par un *commissaire* que le Directoire avait le droit de choisir parmi les citoyens domiciliés dans le dépar-

blics autorisés dans le département. — 8° A l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux. — 9° Au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. — 10° Enfin, au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales, ainsi qu'il sera réglé par des décrets particuliers par nous sanctionnés ou acceptés.

[1] Section III, art. 6.

[2] Section III, art. 2 et 7.

[3] Art. 9 de la loi du 28 germinal an III.

[4] Art. 174-177.

tement. Le commissaire était chargé de « *requérir l'exécution des lois*[1], » et c'est pour cela qu'il était juste d'attribuer sa nomination au gouvernement central, c'est-à-dire au représentant le plus élevé et le plus général de la loi. — La Constitution fixait à vingt-cinq ans l'âge auquel les citoyens pourraient être nommés membres de l'administration départementale ou commissaires du directoire. Ce système dura jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, dont les art. 18 et 19 disposèrent que les Conseillers généraux seraient nommés, pour trois ans, par le Premier Consul. L'élection n'a été rétablie qu'en 1833 pour la nomination des Conseils généraux; ce fut d'abord une élection au suffrage restreint jusqu'au décret du 3 juillet 1848 qui les fit élire par le suffrage universel.

409. Angleterre. — Le caractère le plus remarquable des autorités provinciales de ce pays c'est que, dans les comtés comme au centre, les fonctions administratives ne sont pas distinctes des fonctions judiciaires, et que les mêmes fonctionnaires sont chargés des unes et des autres. Le principe de la séparation des pouvoirs qui, en politique, a été adopté en Angleterre, n'y a pas été appliqué, comme chez nous, à la division secondaire entre la justice et l'administration[2]. Dans chaque comté (*shire*) on trouve un corps de juges de paix (*justices of the peace*), qui sont administrateurs en même temps que magistrats. Ils votent les taxes du comté, contrôlent les dépenses

[1] Art. 43 et 192.

[2] Il serait assurément impossible de trouver deux systèmes d'institutions plus opposées que les institutions du département français et celles du comté anglais. Chacune de ces nations aurait voulu, par un dessein prémédité, prendre le contre-pied de l'autre, qu'elles ne seraient pas parvenues à former un plus parfait contraste...

« Trois caractères principaux distinguent l'administration du comté de l'administration du département. Dans le comté anglais les mêmes fonctionnaires réunissent les attributions administratives et les attributions judiciaires. En second lieu, l'administration est toujours confiée à un corps collectif généralement très nombreux. Enfin les membres de ce corps collectif, qui ont le droit d'imposer les habitants du comté, sont nommés par le souverain. » Paul Leroy-Beaulieu, *Administration locale en France et en Angleterre*, p. 51.

et interviennent dans la nomination de presque tous les fonctionnaires de la région. Chose digne de remarque! Dans un pays où la nation représentée par le parlement exerce une si grande action sur les affaires publiques, où la loi veut que la délibération sur le budget commence par la Chambre des communes, c'est-à-dire par la Chambre élective, les taxes du comté sont votées par une réunion de magistrats que nomme le gouvernement de la Couronne; car, c'est le gouvernement qui choisit les juges de paix parmi les notables possédant au moins 100 liv. st. de revenu (2,500 fr.) en propriétés foncières. Les Anglais ne sont pas choqués de cette anomalie; cela tient à ce que les choix de la couronne portent sur les personnages les plus considérables des comtés, c'est-à-dire sur ceux que l'élection aurait probablement élevés à cette magistrature locale. C'est parce que le choix du souverain prévient le vœu de l'opinion publique que cette incohérence dans le droit public est à peine remarquée. Les juges de paix sont pris dans le sein de cette aristocratie qui s'est toujours montrée digne de la confiance populaire, et dont l'influence n'est pas en butte à l'envie, soit parce qu'elle remplit les fonctions avec indépendance, soit parce qu'elle les exerce gratuitement. Aucun traitement n'est alloué aux juges de paix. Seulement pendant la durée des sessions ils sont hébergés aux frais du comté. Les juges de paix sont nommés à vie, mais le gouvernement a le droit rarement exercé d'ailleurs de les suspendre ou destituer. Au commencement de chaque règne, les fonctions des juges de paix cessent de plein droit; mais c'est là un principe abstrait, dont tout l'effet se borne à rendre nécessaire une confirmation, qui est toujours accordée, des juges de paix par le nouveau souverain[1].

[1] « La justice de paix est, en Angleterre, comme l'école préparatoire qui forme à toutes les fonctions de la vie publique. Tout fils de famille s'empresse de se faire inscrire dans les rangs de cette magistrature qui n'est point un office politique livré au jeu des influences de parti. Le souverain la confère sur la proposition du lord-chancelier par une commission délivrée sous le grand sceau. Il peut nommer autant de juges de paix qu'il le veut » (Fischel, *Trad. franç.*, t. II, p. 35).

Les juges de paix réunis tiennent trois espèces de sessions : 1° les sessions générales ou trimestrielles (*general or quarter sessions*); 2° les sessions spéciales (*special sessions*); 3° les petites sessions (*petty sessions*). Les sessions générales sont tenues par trois juges au moins. En matière criminelle, on y juge tous les crimes et délits, sauf les cas de meurtre, de trahison ou de félonie emportant la peine de la transportation à vie. En matière administrative, les juges de paix en session générale votent les taxes locales, contrôlent les dépenses et statuent sur les réclamations en matière d'impôts. Les sessions générales peuvent être tenues en tout temps, sur la convocation du shérif ou la demande de deux juges. Certaines sessions générales sont, de droit, tenues périodiquement tous les trois mois. Ce sont des sessions que l'on appelle *trimestrielles* (*quarter-sessions* à cause de leur périodicité et *générales* à cause de la nature de leurs attributions. — Les *sessions spéciales* des juges de paix s'occupent d'objets particuliers tels que la nomination des surveillants des routes, des inspecteurs des poids et mesures, l'autorisation d'établir des tavernes (*alehouse*), etc., etc. On peut appeler de leurs décisions aux sessions trimestrielles. — Les *petites sessions* sont formées d'un ou deux juges de paix. Les affaires de leur compétence sont les différends entre maîtres et ouvriers, les petits délits tels que rixe, ivrognerie, etc., etc[1].

410. Parmi les juges de paix, il y en a un qui occupe le premier rang et qu'on appelle *custos rotulorum*[2]. Il assiste aux

[1] V. Rudolf Gneist, *Das Englische Verfassungs-und-Verwaltungsrecht*, t. II, p. 17. — V. aussi *Rapport sur les taxes locales*, présenté le 8 novembre 1859 par le ministre des finances de Belgique à la Chambre des représentants, p. 51. — Les juges de paix sont, en Angleterre, officiers de police judiciaire en même temps que juges; ils instruisent et condamnent. Comme officiers de police judiciaire, ils prononcent à huis-clos, et comme juges en séance publique.

[2] « Le lord-lieutenant, premier juge de paix du comté, est ordinairement conservateur des archives de celui-ci (*custos rotulorum*). Comme tel, il a sous sa garde tous les actes (*records*) des sessions trimestrielles; c'est lui aussi qui nomme le secrétaire du comté (*clerck of the peace*) » (Fischel, *Trad. franc.*, t. II, p. 30).

sessions des juges de paix, conserve leurs actes (*rolls*) et nomme le greffier de paix (*clerck of the peace*). Le greffier tient les écritures, exécute les décisions prises en session, ce qui lui donne occasion de prendre une large part dans l'administration du comté.

411. La dénomination de juges de paix vient de ce qu'ils sont chargés de conserver la paix, c'est-à-dire de faire respecter l'ordre public. Le titre de *conservateur de la paix* n'appartient d'ailleurs pas exclusivement aux juges des comtés; la loi l'attribue aussi à d'autres fonctionnaires ou dignitaires. Ainsi le roi est le grand conservateur de la paix dans tout le royaume, et de là vient cette locution qui porte un caractère archaïque : *la paix du roi*. Le lord-chancelier, les juges du banc du roi et les shérifs sont aussi conservateurs de la paix, et, à ce titre, ils peuvent, dans certains cas prévus, décerner les mandats judiciaires, sauf l'application de l'*habeas corpus* qui oblige tous les juges, à quelque degré qu'ils soient.

412. Le premier fonctionnaire du comté dans l'ordre hiérarchique, est le shérif. Je dis *au point de vue hiérarchique*, parce que son pouvoir réel n'est pas au niveau de sa position apparente. En matière criminelle et civile, ses attributions judiciaires ont été fort diminuées ou presque anéanties par la compétence des Cours de justice. Les pouvoirs d'officier de police judiciaire sont, presque en entier, passés aux juges de paix. Les milices, qui autrefois étaient dans sa compétence, relèvent aujourd'hui de la Couronne et du lord-lieutenant. Ainsi de ses pouvoirs d'autrefois il ne lui reste que quelques débris, hors de proportion avec l'importance de sa position sociale. Au point de vue financier, le shérif a conservé en principe la perception de tous les revenus dont le recouvrement n'a pas été confié à des agents spéciaux. Mais comme des agents spéciaux ont été chargés de presque toutes les branches de revenu, il ne reste au shérif que très peu d'attributions en cette matière.

413. Le shérif préside les élections, tranche les difficultés relatives à la qualité d'électeur et transmet les noms des candidats élus. Conservateur de la paix, il a le droit de faire saisir les personnes qui la troublent, et de requérir la force armée

pour s'assurer de la personne des malfaiteurs. Comme agent d'exécution, il fait exécuter les décisions des Cours souveraines; au point de vue financier il se met en possession de tous les biens confisqués, des bois de navires naufragés, et exerce quelques autres petits droits régaliens ou domaniaux.

Les shérifs sont nommés, chaque année, par le roi sur une liste de présentation arrêtée au mois de novembre par une assemblée composée du chancelier de l'Échiquier, du lord-chancelier, des juges du royaume et de quelques membres du conseil privé. La liste porte trois candidats par comté, et le roi tient une séance, en conseil privé, dans laquelle il fait son choix. Cette séance n'est d'ailleurs que pour la forme, et la nomination porte toujours sur le candidat qui figure en tête de la liste. Si, pendant l'année, une vacance venait à se produire, le roi pourrait nommer sans présentation. Les nominations ainsi faites sont considérées comme légales par les jurisconsultes; mais les shérifs qui tirent leur origine d'une nomination directe sont ironiquement appelés *shérifs de poche.* — La loi n'a subordonné la nomination de shérif à aucune condition d'aptitude. Seulement, ces fonctions entraînant des dépenses considérables, on n'y appelle que les personnes les plus riches du comté. Dans l'usage, les lords ne sont pas désignés, et le choix porte sur la *gentry,* c'est-à-dire sur la partie la plus élevée des *Commoners.* Comme cette fonction est coûteuse, la loi l'a déclarée obligatoire et a sanctionné l'acceptation par certaines peines. L'insuffisance de fortune est d'ailleurs une cause d'excuse qui dispense de l'acceptation et de l'application des peines. — Le shérif n'est nommé que pour un an et n'est pas tenu, lorsqu'il a exercé ses fonctions pendant une année, de les accepter de nouveau avant l'expiration d'un délai de trois ans. Le shérif ne touche aucun traitement et abandonne d'ordinaire les émoluments, qui lui sont alloués, à un vice-shérif ou à d'autres agents qu'il peut désigner pour le suppléer dans l'expédition des affaires [1].

[1] V. sur la nomination des shérifs, l'ouvrage de Gneist, t. II, p. 26 et celui d'Ed. Fischel, p. 260. — Le *rapport sur les taxes locales* aux Chambres

414. Les juges de paix nomment un trésorier qui est chargé de tout ce qui concerne la comptabilité des recettes et dépenses du comté (*County treasurer*). Chaque année, ce trésorier soumet les comptes à l'assemblée des juges de paix, qui nomme une commission pour vérifier les écritures du comptable et fait son rapport à l'assemblée générale.

Le *Coroner* est nommé par les propriétaires (*free holders*) qui composent la Cour du comté[1] et ordinairement on en nomme quatre dans chaque comté. Les attributions de ce fonctionnaire consistent surtout à faire des enquêtes en cas de mort violente ou accidentelle, dans ceux de naufrage et quelques autres. Ces enquêtes se font avec l'assistance d'un jury, et si elles révèlent un coupable, le coroner l'envoie en prison pour être mis en jugement[2].

Les constables qui se divisent en *grands* et *petits* (high constables, petty constables) sont nommés par les juges de paix, savoir : les hauts constables en assemblée générale et les petits constables par une commission composée seulement de deux juges[3].

Enfin les juges de paix nomment les visiteurs des pauvres, les inspecteurs des poids et mesures, les inspecteurs des ponts (*inspectors of bridges*).

415. Le tirage au sort pour le recrutement de la milice relève du lord-lieutenant (Loi du 17 août 1871). Le contingent des

belges, porte : « Il (*le shérif*) est nommé chaque année par la Reine sur une « liste de trois candidats arrêtée par les juges de paix. » P. 49.

[1] *Rapport sur les taxes locales*, p. 50.

[2] *Id., ibid.*

[3] « Chaque paroisse doit avoir pour le moins un constable et chaque paroissien est sous l'obligation de remplir l'office de constable pendant une année. Cependant la noblesse et presque toute la gentry sont exemptes de cette obligation. Le remplacement par les constables salariés est admis. Les devoirs du *petty constable* consistent dans la protection et la garde (*watch and ward*) de la paroisse. Le guet n'est, en général, obligatoire que pour la nuit. Les constables subalternes sont soumis aux juges de paix. Ils peuvent arrêter toutes personnes en cas de flagrant délit ainsi que les gens suspects sur le soupçon motivé d'une félonie commise. Ils ont même le pouvoir de forcer l'entrée des maisons dans cette poursuite. Blackstone pensait que, vu l'espèce d'hommes remplissant ordinairement ces fonctions, il serait prudent de les

milices a été fixé à 18,000 hommes; mais, en cas de danger, ce chiffre peut être porté jusqu'à 120,000 par ordonnance royale. Le contingent est rempli au moyen d'enrôlements volontaires, et, en cas d'insuffisance, complété par voie de tirage au sort (*ballot*) entre les hommes valides ayant moins de trente-cinq ans; car, au-dessus de cet âge, nul n'est obligé de faire, contre son gré, le service des miliciens. — En temps de paix, les miliciens ne peuvent pas être obligés de servir hors du comté, si ce n'est pour faire des manœuvres aux lieux et jours fixés par le roi. La durée de ces manœuvres ne dépasse pas vingt et un jours, sauf les cas extraordinaires où il est permis au roi d'élever la durée jusqu'à cinquante jours ou réciproquement de la réduire jusqu'à trois jours. En tout temps d'ailleurs, le roi peut accepter les enrôlements volontaires des miliciens pour faire le service hors de la Grande-Bretagne. — Le lord-lieutenant nommait autrefois les officiers et les commissaires de la milice du comté; il ne fait plus que des présentations (Loi du 17 août 1871).

416. Ainsi le shérif, les juges de paix et le lord-lieutenant sont pris dans la partie riche de la gentry et, d'un autre côté, les juges de paix nomment la plus grande partie des fonctionnaires secondaires du comté. Directement ou indirectement, l'autorité, dans le comté, est donc aristocratique ou

laisser dans le doute sur la grande étendue de leurs pouvoirs. — Les constables, du moment qu'ils ont agi sur un ordre ou warrant du juge, sont dégagés de toute responsabilité.

« Les hauts constables (*high constables*) ont la surveillance des constables subalternes. Ils sont responsables du service et doivent faire un rapport aux sessions trimestrielles.

« Le devoir de tout Anglais de veiller au maintien de la paix intérieure et de coopérer à la poursuite des criminels a été réglé par une loi des I-IIe année de Guillaume IV, ch. 41. Si dans un district cinq propriétaires respectables affirment sous serment que dans leur quartier une émeute (*riot*) ou des excès (*felony*) sont à craindre et que les moyens de répression y manquent, les juges de paix fonctionnant à deux peuvent y nommer autant de constables spéciaux que les circonstances l'exigent à leurs yeux. La qualité ou le rang d'aucune personne ne l'exempte de ce service » (Ed. Fischel, t. II, p. 55, *Trad. franç.*).

procède de l'aristocratie. Nous verrons, au contraire, bientôt qu'en Amérique le plus grand nombre des fonctionnaires vient de l'élection populaire et que sous les mêmes noms l'administration, aux États-Unis, découle du principe démocratique, qui est le fond de la Constitution politique. Encore une fois, *telle politique, telle administration.*

417. États-Unis. — Chacun des États de la confédération a sa Constitution politique. Sauf quelques différences de détail, toutes les constitutions particulières sont établies, à peu près, sur les mêmes bases et présentent la plus grande analogie avec la Constitution fédérale que nous avons analysée plus haut[1]. Un *Sénat* électif, composé d'un petit nombre de membres et renouvelable partiellement, avec une *Chambre des représentants,* également élective, ordinairement plus nombreuse, nommée pour une période plus courte et se renouvelant aussi partiellement, tels sont les éléments du pouvoir législatif dans l'État. Le Sénat est, d'un autre côté, un corps administratif et judiciaire; *administratif,* parce qu'il concourt à la nomination des hauts fonctionnaires; *judiciaire,* en ce qu'il est compétent pour juger certains faits politiques et même quelques affaires civiles. La Chambre des représentants, au contraire, a un caractère purement législatif et ne pénètre dans les attributions judiciaires que pour la mise en accusation des fonctionnaires devant le Sénat.

Le Sénat et la Chambre des représentants examinent les lois successivement, de la même manière et avec un droit égal. Comme les deux assemblées tirent leur origine de l'élection, aucune d'elles ne représente le principe aristocratique de l'hérédité; elles ont été instituées pour rétablir la division du pouvoir, modérer le mouvement trop rapide d'une Chambre omnipotente et assurer une sorte de Chambre d'appel à l'examen des lois.

418. Le pouvoir exécutif appartient à un gouverneur électif qui a le droit de *veto sùspensif* à l'égard des lois votées par la législature. Lorsque la loi est définitivement adoptée, il la fait

[1] *Suprà*, p. 161.

exécuter, à moins que les Chambres n'aient expressément chargé de ce soin des agents spéciaux. Le gouverneur commande la force armée et, dans quelques États, nomme les juges de paix des comtés. C'est uniquement par la nomination des juges de paix qu'il entre dans l'administration provinciale; encore n'a-t-il pas ce pouvoir dans tous les États, car certaines Constitutions attribuent au Sénat cette désignation.

419. L'État se divise en comtés (*shire*) comme l'Angleterre; mais sous la ressemblance des mots se cachent des différences bien caractérisées. Nous avons vu qu'en Angleterre le comté est la division par excellence, le siège de l'administration et de la justice des provinces. L'aristocratie y est prépondérante et y remplit gratuitement les fonctions publiques, avec un désintéressement qui est la condition première du *self-government*. Le comté aux États-Unis, en particulier dans la Nouvelle-Angleterre, n'a au contraire qu'une très faible importance. L'État et la commune suffisent à tout. Cependant les communes du comté ayant des besoins semblables, les lois ont constitué des administrateurs qui sont chargés de représenter cette communauté d'intérêts. Les magistrats du comté qui ont cette mission sont ordinairement nommés par le gouverneur de l'État; ils préparent le budget du comté, budget qui doit être soumis au vote de la législature. Le comté n'a d'ailleurs aucune représentation élective et, par conséquent, pas d'existence politique. Il est vrai qu'en Angleterre le comté n'est pas davantage administré par des représentants élus, puisque les juges de paix et les shérifs sont nommés par le pouvoir central. Mais que les juges de paix soient électifs ou nommés par le gouvernement, cela importe peu en Angleterre pourvu que le choix ne sorte pas de la gentry. En Amérique le suffrage populaire est tout, et les autorités qui n'en proviennent pas ne peuvent avoir qu'un pouvoir languissant.

Au Massachussets, c'est le gouverneur qui nomme les juges de paix pour sept ans, et qui désigne, parmi ces juges de paix, trois magistrats par comté pour former la Cour des sessions. La Cour se réunit deux fois par an et s'occupe des intérêts administratifs du comté, tels que l'érection des prisons, la pré-

paration du budget qui doit être soumis à la législature de l'État, la répartition entre les communes des taxes votées par le pouvoir législatif, l'établissement et la réparation des routes du comté, la concession de certaines patentes. La Cour des sessions concourt aussi à l'administration en prononçant des condamnations contre les fonctionnaires qui ne se conforment pas aux lois et règlements.

420. C'est en effet un caractère remarquable de l'organisation américaine que les agents du gouvernement ne sont pas retenus, dans l'accomplissement de leurs devoirs, par le lien de la hiérarchie et de la discipline. La sanction contre les fonctionnaires, qui violent la loi ou un règlement, se trouve dans la poursuite judiciaire et la condamnation par les magistrats. Tandis que, chez nous, le supérieur agit sur ses subordonnés par la puissance de la hiérarchie, en Amérique l'agent administratif ne relève, pour ainsi dire, que de la loi, et n'est empêché de commettre une infraction que par la crainte du châtiment judiciaire. Le fonctionnaire n'est puni que pour contravention aux lois et règlements. Or, sans violer positivement une loi ou un règlement, le fonctionnaire peut manquer à ses devoirs, soit par excès de lenteur, soit par défaut de zèle, soit par manque d'intelligence. La Cour des sessions n'a aucun moyen pour exciter le fonctionnaire à mieux s'acquitter de sa tâche, et, sous ce rapport, rien dans ses attributions ne remplace la subordination hiérarchique. Ce qui pousse le fonctionnaire américain à remplir ses devoirs avec zèle, c'est la réélection et la crainte d'être désapprouvé par les électeurs. Aussi a-t-il fallu abréger la durée des fonctions électives et faire juger, aussi souvent que possible, les mandataires par leurs mandants. Si l'on avait espacé les élections à de trop longs intervalles, le stimulant des fonctionnaires n'aurait agi qu'aux époques rapprochées de la réélection; dans le temps intermédiaire, l'agent aurait pu se laisser impunément aller à la négligence. Même avec des élections fréquentes et rapprochées (et ces élections présentent plus d'un inconvénient), on n'est pas assuré contre les défaillances d'un agent mal choisi; en tout cas, il faut le subir jusqu'au moment de la réélection.

Au contraire, le lien hiérarchique ne laisse pas un moment de répit au fonctionnaire, parce qu'il ne lui donne pas un jour d'indépendance.

421. D'un autre côté, pour que la compétence de *la Cour des sessions* eût quelque efficacité, il faudrait que les contraventions aux lois et règlements administratifs fussent dénoncées régulièrement par une autorité vigilante et spécialement chargée de ce soin. Si la violation de la loi nuit à un particulier, la plainte de la partie avertit suffisamment les magistrats; mais lorsque les intérêts privés ne sont pas individuellement atteints comment la Cour est-elle saisie? Ordinairement c'est le trésorier de la commune qui dénonce le fait à la Cour des sessions, au nom de l'intérêt fiscal qu'il représente; il se fait ministère public parce qu'il est chargé d'encaisser l'amende. Évidemment il y a là une lacune, ou une confusion regrettable entre les attributions fiscales et la fonction du ministère public. Pour empêcher que les lois ne tombent en désuétude, faute de personnes qui veillent à leur exécution, les Américains ont employé le moyen peu moral d'encourager les dénonciateurs, en leur accordant une part des amendes [1].

422. A mesure qu'on s'avance vers le midi, la vie communale a moins d'activité et le mouvement passe des autorités municipales aux représentants du comté.

Malgré les différences d'organisation qu'on rencontre en changeant d'État, il n'est pas difficile de ramener à quelques caractères communs les lois des États de l'Amérique du Nord: élections des fonctionnaires administratifs; inamovibilité des fonctionnaires pendant l'intervalle des élections; absence de

[1] « Le juge de paix, dit M. de Tocqueville, tient le milieu entre l'homme du monde et le magistrat, l'administrateur et le juge. Le juge de paix est un citoyen éclairé, mais qui n'est pas nécessairement versé dans la connaissance des lois. Aussi ne le charge-t-on que de faire la police de la société, chose qui demande plus de bon sens et de droiture que de science. Le juge de paix apporte dans l'administration, lorsqu'il y prend part, un certain goût des formes et de la publicité qui le rend fort gênant pour le despotisme; mais il ne s'y montre pas l'esclave de ces superstitions légales qui rendent les magistrats peu capables de gouverner. » (*Démocratie en Amérique*, t. I, p. 122.)

hiérarchie administrative; emploi des moyens judiciaires pour remplacer, en partie, le principe de la subordination hiérarchique; décentralisation poussée jusqu'aux dernières limites du possible : tels sont les caractères généraux qui se trouvent partout, dans la confédération, sous la variété des détails.

423. Belgique. — La Belgique est divisée en neuf *provinces* d'une étendue à peu près égale à celle de nos départements. L'administration provinciale se compose de : 1° un *gouverneur* nommé et révocable par le roi. Comme délégués du pouvoir central, les gouverneurs veillent à l'exécution des lois et des dispositions ministérielles. Représentants de la province, ils font, en cette qualité, exécuter les délibérations du conseil provincial. Ils sont aussi les supérieurs hiérarchiques des administrations communales, et à ce titre ils peuvent suspendre ou destituer les bourgmestres et échevins, et arrêter l'exécution des actes administratifs émanés de ces autorités. On voit par là que les gouverneurs belges ont des pouvoirs analogues, quoique moins étendus, à ceux qu'ont nos préfets[1]; 2° un *conseil provincial* nommé par les mêmes électeurs que les Chambres. Nul n'est éligible s'il n'est Belge de naissance ou naturalisé, âgé de vingt-cinq ans accomplis, domicilié dans la province; au moins depuis le 1er janvier qui précède l'élection, et hors des cas d'incapacité ou d'incompatibilité établis par la loi. Les incompatibilités admises par la loi belge sont plus nombreuses que celles qui ont été prononcées par notre législation. L'article 3, § 1er, de la loi du 26 mai 1848 exclut du conseil provincial les commissaires d'arrondissements (sous-préfets), les juges de paix, les membres des tribunaux et Cours d'appel, les officiers des parquets près les Cours et tribunaux. L'article 40 de la loi provinciale du 30 avril 1836 exclut du conseil provincial les membres des Chambres, les gouverneurs des provinces, le greffier provincial et les agents comptables de la province. L'exclusion des magistrats est fondée sur la séparation des pou-

[1] Voir sur les attributions comparées des gouverneurs et de nos préfets; Flourens, *organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique*, p. 307 et suiv.

voirs judiciaire et administratif; or, ce principe est moins sévèrement appliqué en Belgique qu'il ne l'est en France, où cependant les magistrats sont éligibles au conseil général. Quant à l'incompatibilité des membres des Chambres, elle a été établie pour que les délibérations du conseil provincial ne dégénérassent pas en discussions politiques.

Le conseil provincial de Belgique tient de plein droit, chaque année, une session aux lieu et temps fixés par la loi. Dans l'intervalle des sessions légales, le roi a la faculté de convoquer le conseil provincial en session extraordinaire. Toute réunion en dehors des lieu et temps fixés soit par loi, soit par ordonnance royale, est réputée séditieuse, et les actes qui sont faits dans ces assemblées sont nuls de plein droit.

424. Le conseil provincial est une espèce de parlement au petit pied. Il nomme son président et a le droit de mander le gouverneur, s'il juge que sa présence est nécessaire ou utile[1]. Réciproquement, le gouverneur peut, comme les ministres devant les Chambres, demander à être entendu lorsqu'il le juge à propos. Les séances sont publiques; le vote se fait par assis et levé et le scrutin secret n'est employé que dans les cas où il s'agit de faire des nominations ou seulement des présentations de candidats. Comme les Chambres, le conseil provincial vérifie les pouvoirs de ses membres, et se déclare constitué une fois la vérification des pouvoirs terminée. A l'occasion de la vérification des pouvoirs, il examine si les opérations électorales ont été faites régulièrement et si le vote des électeurs a été libre.

425. Le conseil provincial choisit une *députation permanente,* composée de six membres[2], qui représente le conseil pendant l'intervalle des sessions. On se ferait une idée fausse de la députation permanente si on la considérait comme le pouvoir exécutif chargé de faire exécuter les délibérations du conseil; cette

[1] En France le préfet a le droit d'assister aux séances du conseil général et d'y prendre la parole, mais le conseil général n'a pas réciproquement le droit de mander le préfet.

[2] Art. 96, § 1er, de la loi du 30 avril 1836. Le nombre a été successivement de 9, 7 et enfin de 6.

attribution appartient au gouverneur, et la députation permanente, comme le conseil provincial, a une mission seulement délibérative [1].

Indépendamment des incompatibilités applicables à tous les membres du conseil provincial, quelques-unes ont été spécialement établies pour ceux de la députation permanente. Ne peuvent être élus : les ministres du culte; les membres des administrations communales, des bureaux de bienfaisance et autres établissements de charité; les professeurs et employés de l'enseignement payés par l'État, les provinces ou les communes; les avocats plaidants, les avoués et les notaires; quant aux avocats consultants, la loi ne les déclare pas inéligibles, mais elle leur défend de consulter dans les affaires qui sont de nature à être soumises aux délibérations de la députation permanente. Il est, d'un autre côté, interdit à tout membre de la députation de s'immiscer, directement ou indirectement, dans la gestion d'intérêts qui pourraient le constituer comptable de deniers publics.

426. On a comparé la députation permanente à notre conseil de préfecture; mais les différences qui séparent les deux institutions ne sont pas moins nombreuses que les analogies. Au point de vue de la nomination, les conseillers de préfecture sont choisis par le Chef de l'État, tandis que la députation permanente est élective. Quant aux attributions, la députation permanente a une compétence, en matière contentieuse, moins étendue que celle de notre conseil de préfecture; en retour,

[1] *Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique*, par E. Flourens, p. 301. « Ces deux organisations (la commission départementale et la députation permanente) diffèrent sur deux points importants. Les fonctions de membre de la commission départementale sont gratuites tandis que chaque membre de la députation jouit d'un traitement annuel de 3,300 fr. dont la moitié est réservée pour former des jetons de présence. En sus, une somme de 1,200 fr. au maximum, par province, est mise à la disposition du président pour la répartir en indemnité de frais de route pour les membres qui ne résident pas au chef-lieu. — La commission départementale est présidée par le plus âgé de ses membres. Elle élit son secrétaire. La députation est présidée par le gouverneur ou celui qui le remplace dans ses fonctions. Le greffier provincial est de droit secrétaire. »

elle pénètre plus souvent dans l'administration active. Sa compétence contentieuse se borne aux contributions directes et aux réclamations en matière de milice, tandis que les travaux publics et d'autres matières très importantes sont, en premier ressort, jugés par notre conseil de préfecture. Ces affaires sont, en Belgique, de la compétence des tribunaux ordinaires. Ainsi le contentieux administratif a, dans la législation belge, beaucoup moins d'extension que chez nous[1].

427. L'ordonnancement des dépenses de la province est fait par le président de la députation permanente avec le contreseing du *greffier provincial* (notre secrétaire général). Les mandats préparés sont adressés à la Cour des comptes qui les vise (loi du 30 décembre 1830 sur la Cour des comptes), et enfin envoyés au ministre de l'intérieur, de sorte que tout paiement est soumis à un triple contrôle.

428. Hollande. — L'organisation provinciale des Pays-Bas présente beaucoup d'analogie avec celle de la Belgique. Les onze provinces ont, chacune, une représentation élective

[1] « Les délibérations de la députation permanente, dit M. Flourens, s'étendent sur trois domaines différents : les unes portent sur des objets concernant l'intérêt général de l'État ; les autres regardent l'intérêt départemental ; les autres enfin l'intérêt communal.

« Vis-à-vis du gouvernement, la députation permanente est un corps consultatif et un corps délibérant. Elle doit donner son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises. Beaucoup de lois d'ordre général requièrent son intervention. Vis-à-vis de la province, elle pourvoit à l'administration journalière, tant en l'absence du conseil que pendant ses sessions ; elle exerce auprès de lui l'initiative. Lorsqu'il n'est pas rassemblé, elle prononce sur les affaires urgentes, à charge de lui en donner connaissance à sa première réunion. Le conseil ratifie ou annule, en respectant toutefois les droits acquis aux tiers à raison de l'exécution provisoire. Elle soumet au conseil les comptes des recettes et dépenses de l'exercice précédent, avec le projet du budget des dépenses et des voies et moyens pour l'exercice suivant. Elle intente les actions judiciaires. Elle vérifie l'état des recettes et des dépenses de la province. Elle dispose des fonds provinciaux par voie de mandats, dans la limite des crédits et sauf le visa de la Cour des comptes. Elle rend compte de sa gestion dans un exposé annuel fait au conseil. — Vis-à-vis des communes, elle a en mains le contrôle tutélaire de leur administration. » (*Ibid.*, p. 303).

que, par une imitation du pouvoir central, on appelle *États provinciaux*. Ces États se composaient autrefois des députés envoyés par la noblesse, les chevaliers et les villes, et l'histoire nous apprend qu'ils exercèrent une action prépondérante. D'après la loi provinciale du 6 juillet 1850, ils se composent aujourd'hui d'un nombre de membres variable, suivant la population de la province; les membres sont élus par les électeurs qui nomment les députés de la deuxième Chambre. La durée du mandat est de six ans et le renouvellement se fait tous les trois ans par moitié[1]. Au chef-lieu de chaque province, le roi est représenté par un *commissaire* qui préside les États provinciaux sans voix délibérative. La présence du commissaire[2], assisté de son greffier ou secrétaire général, est indispensable à la validité des délibérations des États. Les États choisissent, dans leur sein, des *États députés* qui ont un caractère permanent et dirigent l'administration de la province sous la présidence du commissaire du roi qui participe, avec voix délibérative, aux décisions de cette administration collective. Les membres des *États députés* sont au nombre de six comme ceux de la *députation permanente* de Belgique et se renouvellent, par moitié, tous les trois ans. Ils reçoivent un traitement annuel, tandis que les députés aux États provinciaux n'ont droit qu'à une indemnité pour frais de voyage lorsqu'ils ne résident pas au chef-lieu. Les *États députés* font exécuter les délibérations des États provinciaux et, sous ce rapport, ils diffèrent de la députation permanente de Belgique; car, nous avons vu que, dans ce pays, c'est le gouverneur qui

[1] Le nombre des députés aux États provinciaux a été fixé par la loi du 6 juillet 1850 de la manière suivante : Brabant septentrional, 64; Gueldres, 62; Hollande du Sud, 80; Hollande du Nord, 72; Zeelande, 42; Utrecht, 41; Frise, 50; Overyssel, 47; Groningue, 25; Drenthe, 35; Limbourg, 45 (art. 2 de la loi du 6 juillet 1850).

[2] Avant 1848, le commissaire s'appelait *gouverneur* comme en Belgique. V. Pinto, *Nederlandsche Staatswetten*, p. 99 et suiv. — Pour la nomination des *États provinciaux*, V. les articles 3-27 de la loi du 6 juillet 1850. — Pour le *commissaire royal*, les articles 28-35. — Pour le *greffier* ou secrétaire général, les articles 36-44. — Les articles 45 à 62 s'occupent des *États députés*. — Les articles 92 et suivants sont relatifs aux attributions des États.

est chargé de faire exécuter les décisions du conseil provincial.

Les États ne peuvent être ni suspendus ni dissous.

Les États provinciaux ont beaucoup perdu de leur ancienne puissance politique. Ils ne sont plus aujourd'hui que les représentants des intérêts provinciaux; leurs délibérations peuvent être suspendues par le commissaire pendant un mois. Si elles ne sont pas, dans ce délai, annulées par le roi, elles doivent être exécutées. Ils sont chargés de la tutelle des communes.

Les arrondissements, en Hollande, sont une division purement judiciaire et, au point de vue administratif, il n'y a pas d'autorité intermédiaire entre la province et la commune[1].

429. Allemagne[2]. — L'organisation administrative des provinces de l'empire d'Autriche est loin d'être uniforme. Dans les provinces les plus étendues, il y a des lieutenances administrées par des lieutenants de l'empereur (*Statthalterei, Statthalter*)[3], tandis que dans les pays moins étendus[4] on ne trouve que des autorités locales (*Landesbehörde*). Lieutenants ou autorités locales, les uns et les autres ont été investis, par les lois des 14 septembre 1852 et 10 janvier 1853, d'attributions analogues à celles de nos préfets. Nous disons seulement *analogues* parce que de nombreuses différences sont inhérentes aux circonstances spéciales dans lesquelles se trouvent les deux pays. Les lieutenants représentent le gouvernement central pour l'exécution des lois, et spécialement pour tout ce qui concerne la police. En principe, ils sont investis de tous les pouvoirs que la loi n'a pas expressément réservés au Chef de l'État ou aux ministres. Ils représentent aussi la province dans la plupart des cas, notamment toutes les fois qu'il s'agit de ses

[1] V. dans le *Staats-Wörterbuch* de Bluntschli, l'article *Nierderlande* par M. Chais Van Buren (livraison 63e, p. 282).

[2] Nous prenons le mot *Allemagne* dans le sens étendu qu'il avait avant la constitution de l'empire d'Allemagne. L'Autriche est en dehors de l'empire Allemand mais n'est pas en dehors de l'Allemagne; aussi figure-t-elle ordinairement dans notre ouvrage sous la rubrique : *Allemagne*.

[3] Basse et haute Autriche, Bohême, Moravie, Styrie, territoire maritime, Dalmatie, Vénétie.

[4] Salzbourg, Carinthie, Carniole, Silésie, Bukowine.

lroits ou intérêts patrimoniaux. Enfin les lieutenants exercent a tutelle administrative à l'égard des communes; mais sous ce apport, les lieutenants autrichiens ont une compétence moins tendue que celle de nos préfets; car, les lois tendent à dimiuer la tutelle administrative ou, quand elles ne la suppriment as, à la conférer aux corps électifs.

430. Il y a en effet dans les provinces des assemblées lectives ou diètes investies d'attributions nombreuses, et louées d'une vitalité puissante. Plus encore que celle des autorités chargées de l'administration active, la constitution des liètes varie de province à province. Dans les pays allemands-laves, les diètes provinciales se composent des archevêques t évêques, des recteurs des Universités, des représentants des rands propriétaires fonciers, des délégués des villes et bourgs, les députés des chambres de commerce et enfin des envoyés les campagnes. Les derniers sont nommés par le suffrage à leux degrés. Cinq cents électeurs primaires nomment un électeur secondaire et la réunion des électeurs secondaires élit le léputé à la diète provinciale (*Landtag*). Au contraire, les députés des grands propriétaires sont choisis directement par l'élection à un seul degré; mais indépendamment des conditions d'âge 30 ans pour l'éligibilité), la loi exige des conditions de cens ommunes aux électeurs et éligibles. Ce cens n'est pas le même lans toutes les provinces, et c'est avec raison que la loi a ixé des conditions variables puisque les conditions de richesse ne sont pas les mêmes dans toutes les parties de l'empire. En Bohême, Moravie et Silésie, le cens est de 250 florins d'impôts irects; dans la basse Autriche, il descend à 200 florins; en Dalmatie, il n'est que de 100 florins et dans le Tyrol il a été éduit à 50 florins. Pour participer à la nomination des députés u'envoient villes et bourgs, il faut avoir la capacité électorale ui est exigée en matière d'élections municipales; il est de ègle que tout électeur municipal est aussi électeur primaire our la nomination des députés à la diète provinciale. Cependant lans les villes où il y a *trois corps d'électeurs* [1] la loi ne confère

[1] Dans plusieurs communes les électeurs municipaux sont divisés en trois

la qualité d'électeur primaire qu'à ceux qui appartiennent aux deux premières catégories. Ceux de la troisième ne sont électeurs, pour la diète, qu'autant qu'ils paient 10 florins d'impôts directs. Ce cens est de 20 florins à Vienne et à Brünn et de 15 florins à Grätz. Dans la Gallicie, la Bukowine et la Dalmatie sont électeurs primaires, pour les diètes, les électeurs municipaux les plus imposés jusqu'à concurrence des deux tiers, quel que soit le montant des impôts directs qu'ils paient. — Les présidents et vice-présidents des diètes sont nommés par l'empereur, pour six ans, c'est-à-dire pour une durée égale à celle de la diète qui n'est soumise à réélection que tous les six ans. Les présidents portent le titre de *Landeshauptmann* dans la plupart des provinces; mais dans la Gallicie et la basse Autriche, le président s'appelle *Landmarschall,* et, en Bohême, *Oberstlandmarschall.* La diète ne se réunit que sur la convocation de l'empereur, et pour le temps qui est assigné par l'ordonnance de convocation.

Dans l'intervalle des sessions siège un comité exécutif analogue à celui des Pays-Bas; il se compose du président et de conseillers, élus par la diète, dont le nombre varie entre quatre et huit. Ce comité est chargé de l'exécution des délibérations de la diète. Le pouvoir exécutif pour l'exécution des lois appartient au lieutenant *Statthalter* ou président; mais pour les décisions de la diète locale il appartient au comité [1].

corps suivant le cens électoral, et chacun nomme un égal nombre de conseillers municipaux. Le cens est plus élevé dans le premier que dans le second, et dans le second que dans le troisième. Inversement, le nombre des électeurs est plus considérable dans le troisième corps que dans le second, et dans le second que dans le premier.

[1] Nous avons donné le texte des statuts de la basse Autriche. *Constitutions d'Europe et d'Amérique*, par MM. Laferrière et Batbie, p. 181.

La diète se compose de soixante-six membres dont trois membres de droit qui sont : l'archevêque de Vienne, l'évêque de Polten et le recteur de l'Université de Vienne. Les autres 63 membres sont élus dans les proportions suivantes : 15 députés des grands biens-fonds; 28 députés des villes et des bourgs; 20 députés des autres communes de l'archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns. — La diète se réunit une fois par an, à Vienne, sur la convocation de l'empereur; l'empereur en nomme le président (*Landesmarshall*).

« Art. 11. Le comité faisant fonctions de commission administrative et exé-

431. La *Hongrie* et la *Transylvanie* sont, pour l'administration, divisées en circonscriptions qui s'appellent comitats, cercles ou sièges. « A côté et en dehors de ces divisions, se trouvent des *villes libres royales* et des *villes autonomes* qui pourraient être comparées aux bourgs anglais; elles ont une organisation distincte et ne sont point placées sous la dépendance des autorités du comitat[1]. »

Dans le comitat, l'administration est partagée entre les autorités locales et l'agent du gouvernement, sorte de préfet nommé *Fo-Ispan*. Les autorités locales se composent : 1° d'un *conseil* dont la moitié des membres sont élus; l'autre moitié est fournie par les plus imposés de la province (loi du 3 août 1870), et 2° d'un *comité d'administration* dont les membres sont au nombre de 21. Cinq sont des fonctionnaires du comitat dont la

cutive est formé de six membres choisis dans le sein de l'assemblée et présidés par le président de la diète. » Trois sont élus par la réunion plénière de la diète; les trois autres sont élus séparément par chaque catégorie de députés : 1 par les députés de biens-fonds; 1 par les députés des villes et bourgs; 1 par les députés des autres communes.

« Art. 26. Le comité s'occupe des affaires administratives ordinaires du Trésor provincial, des biens et établissements provinciaux; il dirige et surveille le service des fonctionnaires et agents subordonnés. Il rend compte à la diète, ainsi que de l'exécution des décisions par elle prises, et il délibère sur les propositions relatives aux affaires de la province, soit sur l'initiation de la diète soit de son propre mouvement.

« Art. 27. Les anciens droits de patronat ou de présentation qui appartiennent à la province et aux anciens États de la province, le droit de nomination aux bénéfices ecclésiastiques, ainsi que le droit de réception dans les établissements ou fondations du pays seront exercés par le comité.

« Art. 28. Le comité représente la diète dans toutes les affaires judiciaires.

« Art. 31. Le comité veillera aux préparatifs nécessaires aux sessions de la diète, à l'ameublement et à l'entretien les locaux qui sont sous sa dépendance immédiate.

« Art. 32. Les lois communales spéciales et les lois sur les contributions contiendront des dispositions plus détaillées sur les affaires réservées au comité et sur la manière de les traiter, de même que sur l'action du comité les affaires communales et les questions de contributions. »

Ce dernier article, par le renvoi qu'il fait aux lois municipales, implique la compétence du comité pour la tutelle administrative des communes.

[1] *Constitutions européennes*, par Demombynes, t. II, p. 231.

nomination appartient au conseil; six autres sont des fonctionnaires nommés par le roi. Dix sont élus par le conseil. C'est un comité fort nombreux et il émane d'un conseil très nombreux aussi pour une assemblée locale.

Le conseil du comitat a des attributions fort étendues; il traite toutes les affaires intéressant la circonscription et exerce la tutelle sur les communes. Il peut correspondre avec les autres assemblées du comitat du royaume et peut émettre des vœux non-seulement sur les affaires de sa compétence mais même en matière politique. Certains fonctionnaires, peu nombreux mais fort importants, sont désignés par le conseil. Il nomme 1° l'*Alispan* (en allemand *vice-gespan* (espèce de sous-gouverneur qui est le véritable chef de l'administration dans le comitat, car le *Fo-Ispan* a surtout un rôle de surveillance, 2° les autres fonctionnaires principaux qui font partie du comité et 3° il élit les dix membres non fonctionnaires qui complètent le comité.

Le comité fait exécuter les instructions ministérielles et adresse tous les six mois, au président du conseil des ministres, un rapport détaillé sur la situation de tous les services administratifs, sur les difficultés qui sont survenues et sur les mesures qu'il a cru devoir prendre pour y remédier. Le même rapport doit être adressé à l'assemblée du comitat. Le comité fait exécuter les décisions du conseil; si elles sont illégales, il signale l'irrégularité, et si le conseil persiste, le ministre est appelé à prononcer.

Les principaux chefs de service faisant partie du comité, chacun d'eux fait un rapport sur l'état des affaires qui lui sont confiées. Le comité décide mais chacun des chefs de service peut en appeler au ministre des décisions du comité.

« Le comité est chargé notamment : de la perception des impôts directs ou indirects, de l'exécution des mesures nécessaires à la création et à l'entretien des chemins vicinaux, de la formation des groupes de communes à cet effet; de l'exécution des mesures prescrites par la loi pour la construction et l'entretien des ponts et routes; de la surveillance des écoles, de l'emploi exclusif des livres admis par le gouvernement ou l'autorité confessionnelle compétente, de la fréquentation des écoles pour les enfants, du paiement du traitement de l'instituteur et de l'en-

retien des bâtiments; de la surveillance et du service des postes et télégraphes et des remèdes à apporter à leur fonctionnement; de la surveillance des prisons. . . . . .

« Le *Fo-Ispan* peut déférer les décisions du comité au ministre qui doit statuer dans les quatre jours; passé ce délai, elles deviennent exécutoires[1]. »

Le comité a aussi des attributions contentieuses; elles ont surtout pour objet le règlement des conflits entre autorités administratives (loi XIV de l'année 1876).

432. L'administration locale en *Bavière* a été réglée par la loi du 28 mai 1852. Le royaume est divisé en huit cercles (*Kreise*), dont sept sont situés sur la rive droite du Rhin, tandis que la huitième s'étend sur la rive gauche. Les sept premières sont, la Haute-Bavière, la Basse-Bavière, le Haut-Palatinat et Ratisbonne, la Haute-Franconie, la Moyenne-Franconie et Aschaffembourg, Souabe et Neubourg. La huitième est le Palatinat ou Bavière Rhénane. Au point de vue administratif, chaque cercle se subdivise en districts *(Bezircke, Bezircksämter)* dont le nombre dépend de l'étendue du cercle, et varie entre 17 et 25. Les districts administratifs ne se confondent pas avec les subdivisions judiciaires, qui ne dépassent pas trois à quatre par cercle.

433. L'administration du cercle est confiée à un comité de gouvernement ou régence (*Kreisregierung*) qui procède collectivement. Comme nos préfets, la régence correspond avec tous les ministres, et reçoit les instructions de chacun d'eux pour ce qui concerne les affaires de son département ministériel. Elle se divise en deux Chambres ou sections; l'une pour l'intérieur (*Kammer des Innern*) et l'autre pour les finances (*Kammer der Finanzen*).

La Chambre de l'intérieur se compose d'un directeur et de conseillers dont le nombre varie entre quatre et six, d'un médecin, d'un architecte (le médecin et l'architecte portent le titre de conseiller), d'employés aux écritures et de trois commissaires des comptes.

[1] Demombynes, t. II, p. 233.

La Chambre des finances comprend un directeur avec des conseillers dont le nombre est de trois à quatre. Si le nombre des conseillers est moindre qu'à la section de l'intérieur, celui des auxiliaires est plus considérable. Indépendamment des assesseurs, qui sont attachés à la régence pour faire leur stage administratif, la Chambre des finances comprend le conservateur des forêts du cercle avec un nombre de gardes généraux correspondant à l'étendue du sol forestier dans le cercle, deux archivistes et des commissaires aux comptes d'un nombre qui varie entre cinq et huit.

Les attributions de la Chambre de l'intérieur sont nombreuses et variées. On en pourrait donner une idée en disant qu'elles ressemblent aux pouvoirs de nos préfets réunis à ceux des conseils de préfecture. En effet, la régence n'est pas uniquement chargée de l'action en matière d'administration pure; elle a aussi une compétence étendue en matière contentieuse (*administrativ-contentiösen Gegenstände*). Le contentieux de la Chambre de l'intérieur est même beaucoup plus étendu que celui de nos juridictions administratives; car elle connaît de contestations assez nombreuses qui, chez nous, sont décidées par les tribunaux ordinaires. Ainsi les contestations entre maîtres et gens de service sont, dans certains cas prévus par l'ordonnance de 1825, jugées par la Chambre de l'intérieur, tandis que ces contestations sont chez nous essentiellement judiciaires [1].

434. A côté de la régence du cercle se trouve une diète

[1] V. l'énumération des affaires contentieuses qui relèvent de la compétence de la *Chambre de l'intérieur* dans le *Lerhrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts*, par Pözl, § 65, p. 132. Les contestations entre paroisses, relativement à l'usage commun d'une église, sont jugées par la Chambre de l'intérieur (*Simultangebrauch der Kirchen*). — Dans le grand-duché de Bade, le pays est également divisé en cercles (*Kreise*), à la tête de chacun desquels se trouve une régence de cercle (*Kreisregierung*), présidée par un directeur (*Regierungsdirecktor*). Les quatre régences siègent à Carlsruhe, Mannheim, Fribourg et Constance. Les cercles sont divisés en arrondissements (*Bezirke*), comme ils le sont en Bavière (*Staats-Wörterbuch* de Bluntschli et Brater, t. I, p. 648, article de M. Schubert).

locale (*Landrath*) et un comité permanent nommé par la diète (*Landes auschuss*).

La diète de cercle se compose 1° des représentants des communes des districts qui font partie du cercle à raison d'un député pour deux districts. Ils sont nommés par les diètes des deux districts réunies sous la présidence d'un fonctionnaire qui est nommé par la régence; 2° des représentants des villes du cercle ayant 10,000 habitants au moins. Celles qui ont de 30,000 à 60,000 habitants en nomment deux et au dessus de 60,000, un député en sus est ajouté par 20,000 habitants ou fraction de 20,000, mais supérieurs à 10,000; 3° des représentants des grands propriétaires, payant au moins 25 florins d'impôt foncier; 4° de trois représentants par les curés protestants et catholiques du cercle, qui se réunissent et votent d'après un règlement que doit faire la régence; 5° dans les cercles où il y a une université, les professeurs ordinaires nomment parmi eux un député à la diète. Les membres du parlement ne peuvent pas être membres de la diète du cercle.

Les membres de la diète sont nommés pour six ans et soumis à renouvellement intégral, mais avec faculté de réélire les membres sortants. Les membres qui ne résident pas au chef-lieu ont droit, aux frais de voyage et reçoivent une indemnité pour frais de séjour égale à la moitié de celle que reçoivent les membres du Parlement.

La Diète se réunit en sesssion ordinaire, une fois par an sur la convocation de la régence et pendant une quinzaine. Elle ne siège jamais sans l'autorisation du roi. Les séances sont publiques; le président et le secrétaire sont élus par les membres de la Diète. — Le président ne vote qu'en cas de partage des voix.

La Diète délibère sur le budget du cercle, sur les comptes des comptables, sur tous les actes contractuels et sur les actions en justice ainsi que sur les transactions. Les délibérations de la Diète en ces matières ne sont jamais définitives qu'en vertu de l'approbation royale.

Le comité (*Landesauschuss*) est composé de six membres nommés pour trois ans seulement. Le président et le secrétaire

sont élus par les membres du comité. Le comité représente la Diète hors session pour les affaires urgentes en matière de procès ou de transaction, de modifications aux limites du cercle ou des districts. Il ne doit se mettre en relations qu'avec la régence, sauf recours au ministre compétent si la régence ne tient pas compte de ses réclamations.

435. En *Prusse*, le cercle (*Kreis*) est une division territoriale moins étendue que les cercles de Bavière ou de Bade. On en pourrait donner une idée assez exacte en disant qu'il tient le milieu entre notre arrondissement et notre département. Au-dessus du cercle on trouve le district de régence (*Regierungsbezirk*) qui représente à peu près l'étendue de trois de nos départements et, au-dessus de la régence, la province (*Provinz*) qui comprend plusieurs districts de régence. La Prusse est divisée en 12 provinces : 1° les sept provinces de l'Est, Prusse orientale, Prusse occidentale, Duché de Posen, Brandebourg, Silésie, Saxe, Poméranie; 2° les deux provinces de l'ouest, Westphalie et province du Rhin; 3° les territoires annexés depuis 1866 qui forment trois provinces : le Hanovre, le Schleswig-Holstein et Hesse-Nassau. — La principauté de Hohenzollern, qui dépend de la Prusse, forme une circonscription particulière en dehors des provinces. Quant à l'Alsace-Lorraine, elle n'a pas été annexée à la Prusse; c'est une partie de l'empire d'Allemagne avec une administration propre[1]. L'administration prussienne

[1] Aux termes de la loi d'Empire du 9 juin 1871, l'empereur d'Allemagne exerce l'autorité publique en Alsace-Lorraine. Les ordonnances impériales doivent être contre-signées par le chancelier de l'Empire. L'organisation du gouvernement en Alsace-Lorraine avait été réglée par une loi du 10 décembre 1871 qui a été beaucoup modifiée en 1879 (loi du 4 juillet). L'empereur est représenté par un gouverneur-lieutenant (*Statthalter*) qui exerce, par délégation, certains pouvoirs de l'empereur. Il a auprès de lui : 1° un *secrétaire d'État* dont le contre-seing est nécessaire pour la régularité des actes faits en vertu de la délégation impériale et 2° des *sous-secrétaires d'État*, un par département (quatre départements : Intérieur, Cultes et Instruction publique — Justice — Finances et Domaines — Industrie, Agriculture et Travaux publics. Un conseil d'État (*Staatsrath*) donne son avis sur les projets de loi et les affaires qui lui sont soumises par le gouverneur. Il se compose : du gouverneur, président; des membres du ministère, du président de la Cour d'appel et du

a donc quatre degrés : administration communale, administration du cercle, administration de la régence et administration de la province.

L'organisation de l'administration locale en Prusse résulte de la loi sur les cercles du 13 décembre 1872; des lois sur les provinces du 29 juin 1875 et 22 mars 1881; de la loi du 28 juillet 1876 sur la compétence administrative, et de la loi du 26 juillet 1880 sur l'administration générale [1].

436. En Prusse, les autorités préposées à la direction

procureur général, de huit à douze membres nommés pour trois ans par l'empereur. Trois d'entre eux sont nommés sur la présentation de la Délégation.

La *Délégation* est un corps électif qui se compose de 58 membres, 34 sont nommés par les conseils généraux et 24 par les arrondissements et les villes principales. Les quatre villes de Metz, Strasbourg, Colmar et Mulhouse nomment un député qui est élu par le conseil municipal. Les 20 autres sont nommés au scrutin à deux degrés dans les 20 arrondissements d'Alsace-Lorraine.

La Délégation a le droit de proposer des lois dans les limites de la législation concernant la province et aussi de soumettre au ministre les pétitions qui lui sont adressées. — Elle a le droit de présentation pour la désignation de trois membres du Conseil d'État. (Voir lois des 25 juin 1873, 4 juillet 1879 et du 2 mai 1877).

L'Alsace-Lorraine est divisée en trois départements ou *Bezirke*. Chaque département est administré par un *président* ou *préfet* qui a auprès de lui une assemblée élective *Bezirkstag* (notre ancien *conseil général*) et un tribunal administratif, à peu près notre *conseil de préfecture*. Chaque département est partagé en cercles (*Kreise*) avec un directeur (notre *sous-préfet*) et une Diète de cercle (*Kreistag*) notre conseil d'arrondissement. Le nombre des cercles est supérieur à celui de nos anciens arrondissements d'Alsace.

Le gouverneur a le droit d'envoyer un délégué au Conseil fédéral (*Bundesrath*) pour y défendre les intérêts de l'Alsace-Lorraine.

[1] La loi du 26 juillet 1880 sur l'administration générale ne s'applique qu'aux provinces de l'Est et ne s'appliquera aux autres provinces que lorsqu'elles auront « une loi sur les cercles, » sans d'ailleurs que cette époque soit jusqu'à présent indiquée (Demombynes, *op. cit.*, t. II, p. 582).

La loi du 22 mars 1881 a eu pour objet de modifier quelques articles de la loi du 29 juin 1875, notamment l'article concernant les aliénations immobilières.

Il est permis de déléguer au comité exécutif de la province le droit d'aliéner les biens-fonds de minime valeur, tandis qu'auparavant la délibération de la diète provinciale était toujours exigée. V. *Annuaire* de la Société de législ. comp., 1882, p. 226 (trad. de M. Georges Dubois).

administrative du cercle se composent : 1° d'une assemblée (*Kreisversammlung*) formée de membres élus, dont le nombre varie suivant la population du ressort. Cette assemblée délibère sur les affaires du cercle et nomme un comité exécutif (*Kreisausschuss*) composé de quatre membres, qui est chargé de faire exécuter les délibérations de l'assemblée. Ainsi l'action administrative est confiée à un corps collectif; en cas d'urgence, le comité a le droit de délibérer aux lieu et place de la Diète qui, pendant l'intervalle des sessions, est censée lui avoir délégué ses pouvoirs pour les affaires dont la solution ne pourrait pas attendre jusqu'à la réunion suivante; 2° d'un *conseiller* (*Landrath*) qui fait de droit partie du comité exécutif. Le landrath assiste aux réunions de l'assemblée du cercle; il y requiert l'application des lois et suspend l'exécution des délibérations, dans les cas où elles lui paraissent être contraires à l'ordre des compétences. Ainsi le landrath n'est pas chargé de l'administration active. Semblable à nos procureurs-syndics de la législation intermédiaire, ils veillent à l'exécution des lois, en requérant leur application et en suspendant les délibérations où elles sont méconnues. D'un autre côté, s'il n'a pas seul l'administration active, il participe à la fonction comme membre du comité exécutif.

Le landrath est nommé par le roi sur la proposition du ministre de l'intérieur et la présentation de trois candidats par l'assemblée du cercle (*Kreisversammlung*). La désignation par le roi est limitée par la liste des candidats.

437. Le district de régence (*Regierungsbezirck*) est administré par un conseil de régence qui se compose de : 1° un président nommé par le roi (*Regierungspræsident*); 2° quatre députés de district choisis pour six ans par le conseil de la province (*Provinzialrath*) et renouvelables, par moitié, tous les trois ans. — Le président convoque le conseil lorsqu'il juge à propos de le convoquer, et doit le convoquer si deux membres du conseil le demandent. Comme le landrath, il a le droit de suspendre l'exécution des délibérations de l'assemblée lorsqu'elles lui paraissent être contraires à la loi. — Aucune décision n'est valable qu'autant qu'elle a été délibérée par deux députés au moins

délibérant avec le président de la régence. — Les conseils de régence exercent une partie de la tutelle administrative sur les communes, aux conditions déterminées par la loi.

438. Le district de régence n'est qu'une circonscription administrative, tandis que la province, comme le cercle, est tout à la fois une division administrative et une personne morale ayant son patrimoine propre, capable, sous certaines conditions, d'aliéner et d'acquérir. L'administration de la province se compose d'une diète provinciale élective (*Landtag, provinzial Versammlung*) dont les membres sont élus par les conseils de cercle en nombre qui varie suivant la population et d'après une proportion qui n'est pas la même dans toutes les provinces (loi du 29 juin 1875)[1]. Les diètes provinciales donnent leur avis sur les projets de loi relatifs au régime à introduire dans les provinces; elles délibèrent sur toutes les affaires qui concernent la gestion du patrimoine de la province, et fixent les dépenses nécessaires pour la province soit entière, soit pour plusieurs districts de régence. Lorsque la diète vote une dépense extraordinaire, elle répartit la somme entre les districts de régence, les cercles et les communes. Si la contribution devait durer plus de trois ans ou dépasser 10 pour 100 des contributions directes, la diète provinciale n'aurait pas une autorité suffisante pour l'établir et une loi spéciale deviendrait nécessaire.

Enfin les diètes provinciales exercent la tutelle administrative sur les communes aux conditions déterminées par la loi communale.

La Diète nomme, pour former le comité exécutif (*Provinzialauschuss*), un président et de sept à treize membres, suivant les statuts de la province. A ces membres élus par la diète se joint comme membre de droit le directeur de la province (*Landesdi-*

[1] Les provinces de Prusse, de Brandebourg, de Poméranie et de Saxe envoient deux députés par cercle. La Silésie envoie un député par cercle ayant moins de 40,000 habitants et deux par cercle dont la population est supérieure. Trois députés sont élus par cercle lorsque la population atteint 80,000 habitants en Silésie, 50,000 dans la Prusse propre, 50,000 en Saxe et Brandebourg; 40,000 en Poméranie. Au-dessus, on ajoute un 4e député par 50,000 (loi du 29 juin 1875, art. 10).

rektor, Landeshauptmann) qui est choisi par la diète mais sauf l'approbation du roi. Ce comité prépare et exécute les décisions de la diète; il dresse le budget de la province et fait à la diète un rapport sur l'administration de la province; il administre les établissements de la province; il répartit les contributions entre les cercles et statue sur les réclamations qui peuvent s'élever à ce sujet; il reçoit les comptes de la caisse provinciale; il donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises par les ministres ou par le président. — Le *Landesdirecktor* exécute les décisions de la diète et du comité. Il représente la province en justice.

439. Le roi nomme dans chaque province un président supérieur (*Oberpræsident*) qui convoque la diète provinciale. Le président supérieur est investi du droit de suspendre les délibérations de la diète lorsqu'elles sont contraires à la loi ou à l'intérêt de l'État. Enfin, il est chargé d'administrer tous les établissements de la province, sauf les cas où la diète provinciale a nommé une commission spéciale pour administrer un ou quelques établissements déterminés [1].

Le président supérieur a auprès de lui un conseil (*Provinzialrath*) composé en partie de fonctionnaires et en partie de membres nommés par le comité exécutif de la diète provinciale. Le président supérieur en fait partie avec un fonctionnaire supérieur nommé par le ministre de l'intérieur et cinq membres élus par le comité exécutif. Ce conseil a des attributions importantes. Ainsi le président supérieur doit obtenir son assentiment pour les ordonnances qu'il est autorisé à prendre en matière de police des fleuves, de la navigation et des ports, pour l'approbation à donner à la fondation des caisses d'épargne des communes et des cercles (loi du 26 juillet 1876). — L'administration générale est réservée au Président supérieur et au conseil provincial. La Diète et le comité ne sont compétents que pour les affaires de la province.

440. Espagne. — L'organisation provinciale et municipale en Espagne est réglée par les lois du 20 août 1870 modifiées par celle du 16 décembre 1876.

[1] Ordonnance du 30 avril 1815 et loi du 11 mars 1850.

Le royaume est divisé en 49 provinces d'une grandeur analogue à celle de nos départements. A la tête de l'administration provinciale se trouve un délégué du pouvoir central, qui s'est appelé successivement : chef politique (*jefe politico*), subdélégué du ministre et enfin gouverneur civil (*gobernador civil*), nom qu'il porte actuellement [1].

Comme nos préfets, les gouverneurs civils sont à la fois agents subordonnés de l'autorité centrale et représentants de la province : 1° *Agents de l'État,* ils transmettent, publient et font exécuter les lois et règlements ou les ordres de l'administration centrale. A ce titre, ils sont aussi des agents d'instruction et fournissent au gouvernement tous les renseignements dont il a besoin. Quant à l'exécution des lois et règlements, le gouverneur civil prend les mesures individuelles qui peuvent procurer leur observation; mais il ne lui appartient pas de faire un règlement général applicable à toute la province, comme nos préfets en peuvent faire pour le département. En fait de mesures générales, il ne peut les ordonner qu'en cas d'urgence et seulement à titre provisoire. Les gouverneurs doivent aussi s'abstenir de faire des proclamations qui contiennent des expositions de principes, des développements d'opinions personnelles où de théories administratives; « car, dit M. Colmeiro, c'est du centre que doivent partir les idées générales, l'impulsion et la direction [2]. » 2° *Administrateurs de la province,* les gouverneurs civils mettent en mouvement les autorités subordonnées; surveillent et inspectent les fonctionnaires subalternes; nomment quelques agents inférieurs; approuvent ou confirment, réforment ou annulent les actes de tous leurs subordonnés; suspendent ceux qui dépendent du ministère de la gobernacion, à la charge d'en rendre compte au ministre; donnent ou refusent l'autorisation de plaider aux employés ou corporations soumis à leur tutelle, toutes les fois qu'il s'agit de faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions.

[1] Le nom de chef politique (*jefe politico*) lui a été donné toutes les fois que la Constitution de 1812 a été en vigueur.

[2] *Derecho administrativo,* t. I, p. 139.

441. Chaque province élit une *Députation provinciale*, assemblée nommée par les électeurs qui sont inscrits sur les listes des élections municipales. Sont éligibles les personnes qui réunissent les conditions d'éligibilité pour les Cortès; mais le mandat législatif ne peut pas être cumulé avec le mandat de député provincial. Le nombre des députés provinciaux est de 20 au moins et de 30 au plus. Chaque *partido* nomme trois députés. Si le total, en multipliant par trois le nombre des *partidos*, n'atteint pas 20 les plus peuplés nomment plus de trois députés. Si, au contraire, le total dépassait 30, on diminuerait la représentation des moins peuplés. La province est divisée en districts électoraux et l'élection est faite au scrutin individuel dans chaque circonscription.

442. La députation provinciale est nommée pour quatre ans et renouvelable par moitié tous les deux ans. Elle vérifie les pouvoirs de ses membres; mais sa décision n'est pas souveraine et, en cas d'annulation, un recours est ouvert devant la *Audiencia* ou Cour d'appel. — L'assemblée se réunit en session ordinaire deux fois par an, le 1er jour ouvrable des 5e et 10e mois de l'année financière qui commence le 1er juillet (*año economico*). La session est ouverte par le gouverneur qui, non-seulement y assiste, mais la préside avec voix délibérative.

La députation dresse une liste de présentation sur laquelle le roi nomme une commission permanente (*comision provincial*) de cinq membres. La liste de présentation porte un nombre de candidats triple. Deux des membres au moins doivent être jurisconsultes. Les fonctions ne sont pas gratuites et les membres reçoivent un traitement qui varie, suivant la classe de la province, entre 3,000 et 5,000 pesetas. Le roi peut les suspendre et les révoquer; ils sont nommés pour deux ans. Le gouverneur préside la commission quand il assiste à la séance et, en son absence, elle est présidée par un vice-président désigné par le roi.

443. La députation provinciale est chargée des intérêts généraux de la province soit pour la satisfaction des besoins collectifs, matériels ou moraux des habitants, soit pour l'administration des biens provinciaux qui appartiennent aux établis-

sements dépendant de la province. Elle vote le budget provincial et répartit les contributions entre les municipes de son ressort. — Elle exerce, dans quelques cas très rares à la vérité, la tutelle administrative à l'égard des communes. — Elle autorise les demandes en justice qui intéressent la province.

La suspension des décisions de la députation peut être prononcée par le gouverneur pour incompétence ou violation de la loi. La suspension peut aussi être ordonnée par l'autorité judiciaire lorsque le tribunal saisi d'une action en responsabilité estime que l'exécution provisoire donnerait lieu à un préjudice grave et irréparable. Les décisions suspendues, qu'elles le soient par l'autorité judiciaire ou par l'autorité administrative, sont soumises au Gouvernement qui statue tantôt après avoir demandé l'avis du Conseil d'État, tantôt seul sans avis du Conseil d'État. Il doit prononcer dans un certain délai, et faute de statuer dans ce délai, la délibération suspendue devient exécutoire.

444. La commission provinciale a trois espèces d'attributions : *consultatives, contentieuses, administratives.*

Comme corps consultatif, la commission donne son avis dans tous les cas où la loi exige que cet avis soit demandé et aussi sur la demande du gouverneur, même pour les affaires pour lesquelles la loi ne prescrit pas de demander l'avis de la commission.

La commission fait fonctions de tribunal administratif pour l'exécution et l'interprétation des marchés de travaux publics, pour tous les recours en matière de remplacement militaire, pour les demandes en nullité d'élections municipales.

Comme autorité administrative, elle prend des mesures en cas d'urgence qui seraient, en temps ordinaire, de la compétence de l'assemblée de la députation.

445. Le gouverneur est nommé par le roi et révocable par lui. Nous avons vu qu'il préside les séances de la députation et celles de la commission de la province. Il fait exécuter les décisions de l'une et de l'autre; agit en justice au nom de la province avec l'autorisation de la députation; surveille le service financier des *ayuntamientos* ou conseils municipaux en vérifiant

leurs caisses, en veillant à l'exécution des lois et en prenant les arrêtés nécessaires pour remédier aux négligences ou omissions des agents qui ont été chargés de l'exécution; il suspend, aux conditions ci-dessus indiquées, les délibérations de la *députation provinciale;* enfin il exerce à l'égard des municipes la plus grande partie des attributions de tutelle administrative aux termes de la loi sur l'organisation municipale.

Le gouverneur peut, même en dehors de toute prescription de la loi, demander à la députation son avis sur une affaire ou question : réciproquement la députation peut lui demander des explications sur tout acte de son administration. Ce qui ne peut manquer de paraître singulier, c'est que le gouverneur a le pouvoir, en certains cas, de prononcer la réprimande et même l'amende contre les députés qui peuvent l'interpeller sur les actes de son administration!

446. Italie. — Les divisions administratives de l'Italie, plus encore que celles de l'Espagne, ressemblent à celles qui ont été adoptées en France. Elle est partagée en *provincie, circondari, mandamenti* et *communi,* qu'on pourrait traduire avec une exactitude presque parfaite par départements, arrondissements, cantons et communes. — Le *mandamento* n'est qu'une division judiciaire, le ressort de la juridiction du préteur, juge unique comme notre juge de paix, mais avec des attributions plus étendues que celles de ce dernier. Le *circondaro* répond à notre arrondissement; un sous-préfet y représente le pouvoir central, mais il n'y a pas de conseil élu qui corresponde à notre conseil d'arrondissement. La province, comme notre département, est administrée par un préfet (*prefetto*) qui représente le pouvoir central, par un *conseil provincial (consiglio provinciale)* et une commission permanente *(deputazione provinciale)*. La loi du 20 mars 1865 règle à la fois l'organisation municipale et l'organisation provinciale.

Les conseillers provinciaux sont élus par les électeurs municipaux, dans chaque *mandamento* ou canton. Il faut, pour être éligible, avoir atteint l'âge de 25 ans accomplis et avoir une propriété dans la province. Leur nombre varie de 20 à 60 suivant la province et la répartition en est faite, d'après la popula-

tion entre les *mandamenti;* ils sont élus pour cinq ans et renouvelables par cinquième, chaque année.

Chaque année, au mois de septembre, le conseil se réunit de droit en session ordinaire. Il peut dans l'année tenir des sessions extraordinaires sur la convocation du préfet ou sur celle de la députation provinciale. La session ordinaire peut durer quinze jours et le conseil a le droit de la prolonger de huit jours; au delà de la huitaine il ne pourrait prolonger la session qu'avec l'approbation du préfet. Le préfet ouvre la session au nom du roi et peut assister aux séances en qualité de commissaire du gouvernement, mais sans voix délibérative. Le ministre de l'intérieur peut aussi intervenir dans les délibérations du conseil provincial ; mais pas plus que le préfet il n'a le droit de voter. Le préfet peut suspendre le conseil à la charge d'en référer au ministre, et le roi peut le dissoudre à la condition d'en faire élire un nouveau dans les trois mois. — Le conseil réuni sous la présidence du doyen d'âge élit dans la session ordinaire un président, un vice-président, un secrétaire et un vice-secrétaire qui restent en fonctions toute l'année.

Le *conseil provincial* élit les membres qui, avec le préfet et sous sa présidence, doivent former la commission permanente ou députation provinciale. Les membres élus sont plus ou moins nombreux, d'après la classe de la province, et leur nombre varie entre 6 et 10. Ils sont nommés pour deux ans et remplacés par moitié chaque année.

Le conseil donne son avis dans tous les cas où la loi prescrit de le demander et sur les affaires qui lui sont soumises par le préfet. Il délibère sur les affaires intéressant la province qui sont énumérées par la loi (art. 172 de la loi du 20 mars 1865) et vote le budget de la province. De ces délibérations les unes sont exécutoires après un délai de 20 jours si le préfet ne les a pas suspendues pour violation de la loi ou inobservation des formes. En ce qui concerne le budget, la délibération ne devient exécutoire qu'après deux mois. Les autres délibérations ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation du gouvernement. Les communes qui prétendent être surtaxées par le conseil provincial ont le droit d'attaquer la délibération devant le préfet qui

prononce, le conseil de préfecture entendu; le recours peut être porté devant le ministre de l'intérieur, qui fait statuer par un décret royal, le Conseil d'État entendu.

La *députation provinciale* représente le conseil dans l'intervalle des sessions; elle peut, en cas d'urgence, faire les actes que le conseil provincial seul pourrait faire, mais à la charge de lui en référer à la plus prochaine session; elle fait exécuter les délibérations du conseil, prépare les affaires qui doivent lui être soumises et spécialement le projet de budget. Elle exerce la tutelle administrative sur les communes et les établissements de bienfaisance.

Le préfet est nommé par le gouvernement dont il est le représentant dans la province; il est chargé de la publication des lois et de leur exécution; il surveille toutes les administrations publiques et prend, en cas de besoin et d'urgence, les mesures utiles pour assurer la marche des services. Il doit veiller à la sûreté publique et il dispose pour cela de la force publique qu'il peut requérir mais non commander.

Le préfet est assisté d'un *conseil de préfecture* qui est composé de trois membres au moins; le préfet ou son remplaçant le préside. Avant la loi du 25 mars 1865, le conseil de préfecture avait des attributions contentieuses; mais cette loi les a supprimées et il n'est resté au conseil qu'un rôle consultatif; il donne son avis dans les affaires qui doivent lui être soumises d'après les lois ou sur celles qui, en dehors de toute prescription légale, lui sont renvoyées par le préfet. Lorsque le conseil provincial est dissous, les pouvoirs de la députation cessent et, en attendant l'élection du nouveau conseil, c'est le conseil de préfecture qui remplit les fonctions de la *députation provinciale*.

447. Russie. — Les circonscriptions administratives de la Russie remontent à Pierre le Grand ou plutôt à Catherine II. Le premier avait partagé le territoire en huit gouvernements; sa fille Elisabeth en porta le chiffre à treize et Catherine II à quarante. Le nombre de ces gouvernements s'est accru de règne en règne, moins avec les conquêtes successives de l'Empire que par l'accroissement de sa population. Les gouvernements

primitifs de Pierre ou de Catherine ont du être coupés en deux, parfois en quatre, sans que la moyenne du chiffre de leur population ait diminué..... Ces divisions administratives sont, pour la plupart, tout artificielles, toutes conventionnelles, toutes mécaniques; elles n'ont d'autre raison d'être que la volonté du pouvoir autocratique qui a découpé, à son gré, le territoire de l'Empire sans tenir compte des traditions historiques ni de l'origine des habitants. A cet égard, les gouvernements russes ressemblent singulièrement aux départements français; ils sont le produit du même esprit, des mêmes habitudes de centralisation[1].

Dans chaque province, l'empereur est représenté par un gouverneur, fonctionnaire puissant qui ressemble beaucoup à nos préfets ou plutôt aux intendants de l'ancien régime. Ses pouvoirs, qui sont à peu près illimités, ont été modifiés et réduits dans les 37 gouvernements où, après l'émancipation ont été établies des assemblées provinciales (loi du 13 janvier 1864). Ils sont toujours dans ces régions les représentants de l'autorité centrale pour tout ce qui touche à l'exécution des lois générales, mais les intérêts de la province sont confiés à une assemblée locale. Seulement le gouverneur exerce encore, même dans ces gouvernements, un grand pouvoir : 1° parce que les délibérations de l'assemblée locale sont, dans les cas les plus importants, soumises à son approbation ou à celle du ministre de l'intérieur qui suit presque toujours son avis; 2° parce qu'il peut suspendre les délibérations pour lesquelles son homologation n'est pas exigée, lorsqu'elles sont contraires à la loi ou aux intérêts de l'État. Cette opposition oblige l'assemblée à délibérer de nouveau. Si la délibération est maintenue, elle devient définitive et doit être exécutée, à moins que le ministre n'y fasse opposition, auquel cas le conflit est porté devant le sénat.

Comme représentant du gouvernement, le gouverneur a l'administration de la police dans la province et tient sous ses ordres le chef de la police de chaque district. Une décision du conseil des ministres, sanctionnée par l'empereur le 13 juin 1876,

[1] *L'Empire des Tsars*, par Anatole Leroy-Beaulieu, t. II, p. 94.

lui donne le droit de prendre des arrêtés en vue d'une application régulière des lois d'ordre et de sûreté, en tenant compte des besoins locaux et de l'intérêt public. Avant 1876, le gouverneur n'avait pas le droit de prendre des arrêtés généraux de sa propre initiative et n'était que l'exécuteur des ordres du gouvernement[1].

Les membres de l'assemblée sont élus par les assemblées de district de la province; leur nombre varie suivant celui des districts. Ordinairement il est de 40 à 80, mais il s'élève jusqu'à 100 dans certaines provinces et descend jusqu'à 15 dans d'autres. — Comme dans les assemblées de district on y trouve les représentants de trois catégories d'électeurs, les propriétaires, les bourgeois des villes et les paysans des communes. Les premiers représentent la propriété individuelle; les seconds, l'industrie et le commerce; les troisièmes, la propriété collective des communes. Les députés sont nommés pour trois ans; la présidence appartient au *maréchal de la noblesse*[2]. Ils se réunissent chaque année en session ordinaire dont la durée est fixée à 20 jours. Elle peut être prolongée au delà de ce terme par le ministre de l'intérieur, qui aussi a le droit de la réunir en session extraordinaire.

L'assemblée provinciale élit dans son sein une commission exécutive composée de six membres et d'un président. Le choix de ce dernier est soumis à la ratification du ministre de l'intérieur. Les pouvoirs de la commission exécutive durent trois ans comme ceux de l'assemblée elle-même. Elle siège toute l'année. Pour les affaires qui n'exigent pas une délibération de la commission réunie, les membres siègent à tour de rôle. Pour les affaires qui doivent être décidées par une délibération collective, le membre de service convoque les autres et la décision

[1] *Annuaire* de la Société de législation comparée, 6e année, p. 624.

[2] Catherine II institua dans chaque gouvernement les assemblées de la noblesse en lui donnant la faculté de nommer son président avec le titre de *maréchal de la noblesse*. Ces assemblées avaient le choix des juges et pouvaient émettre des vœux sur toutes les questions. Elles auraient pu prendre la conduite de l'opinion publique; mais elles n'eurent jamais, par suite de l'abandon même de la noblesse, une puissance effective.

est prise à la majorité des voix. — La commission exécutive est chargée de la gestion et de l'exécution. « Dans l'intervalle des sessions, toutes les affaires sont confiées à la commission permanente, à l'*ouprava* qui, étant nommée pour trois ans, comme l'assemblée dont elle émane, s'empare d'autant plus fréquemment de la direction des affaires que l'incurie ou la faiblesse de l'assemblée la rend plus indépendante. Cette *ouprava* a des pouvoirs plus étendus que les commissions analogues de nos conseils généraux; elle ne se contente pas d'exécuter ou de faire exécuter les décisions de l'assemblée; elle gère pour celle-ci, conduit les opérations financières, étudie toutes les affaires et prépare tous les projets qui doivent être discutés en sessions annuelles. C'est, en quelque sorte, le ministère de ces petits parlements provinciaux. A l'aide de ces *ouprava*, la Russie a tenté d'acclimater chez elle le système d'administration collective en usage dans tant de pays de l'Europe et de l'Amérique, système que la première révolution a vainement essayé d'implanter en France et qui, malgré ses succès dans la plupart des États où il est en vigueur, a, depuis cette infructueuse expérience gardé chez nous mauvaise réputation[1]. »

Cette observation s'applique aussi bien à l'administration du district qu'à celle de la province. Chaque gouvernement est partagé en districts, division qui, par son importance, sa population et son étendue tient le milieu entre notre département et notre arrondissement; plus d'un a une population supérieure à celle de nos départements de moyenne grandeur. Chaque district élit une assemblée (*Zemstov*) dont les membres sont nommés par les électeurs propriétaires à titre individuel, par les bourgeois et par les paysans de la commune propriétaires à titre collectif. L'assemblée du district nomme une commission permanente de trois membres qui gère les intérêts du district et exécute les décisions de l'assemblée. — Les assemblées de district nomment

[1] *L'Empire des Tsars*, par Anat. Leroy-Beaulieu, t. II, p. 189. Demombynes, t. I, p. 486, et *Annuaire* de la Société de législation comp., 3e année, p. 465. Loi du 13 janvier 1864, traduite par M. Kapnist.

les membres de l'assemblée provinciale; celle-ci est donc le produit d'une élection indirecte.

La Russie a débuté comme la France dans la voie du régime représentatif. C'est par des assemblées provinciales que fut inauguré, dans les années qui précédèrent la révolution, l'essai du gouvernement de la nation par elle-même. L'expérience qui en avait été faite sur quelques points avait fait bien augurer de cette institution, et on la généralisa dans l'espérance que son extention amènerait dans toutes les parties du royaume la pacification par des réformes conduites avec prudence. Cet espoir fut trompé. Les aspirations du pays portaient plus haut et le mal des abus était au centre même du gouvernement. Des améliorations locales ne pouvaient pas détourner l'attention de la nation ni calmer les passions qui menaçaient la tête. Ces assemblées provinciales elles-mêmes ne manquèrent pas de signaler les abus et d'émettre des vœux pour qu'il y fût porté remède. L'irritation fut donc, avec les intentions les meilleures, excitée par les conseillers qu'on avait appelés pour l'œuvre d'apaisement.

CHAPITRE VINGT-HUITIÈME.

ADMINISTRATION DE L'ARRONDISSEMENT.

Sommaire.

448. L'arrondissement n'est pas une personne morale.
449. Moyen de donner légalement à un arrondissement.
450. Du sous-préfet.
451. Du sous-préfet comme agent d'instruction et de transmission.
452. Attributions propres du sous-préfet.
453. Délégation de pouvoirs par le préfet au sous-préfet.
454. Actes que le sous-préfet a le droit de faire spontanément.
455. Conseil d'arrondissement.
456. Nomination des conseillers d'arrondissement.
457. Dissolution du conseil d'arrondissement.
458. Double élection.
459. Sessions ordinaires et extraordinaires.
460. Division de la session ordinaire en deux parties. — Attributions du conseil en matière de répartition des contributions.
461. Avis sur les réclamations des communes qui se prétendent surtaxées.
462. Délibérations consultatives du conseil d'arrondissement. — Avis et vœux.
463. Avis spontanés dans les cas prévus par l'article 42 de la loi du 10 mai 1838.
464. Droit comparé. — Ancien droit.
465. Régime institué par la loi du 22 décembre 1789.
466. Constitution du 5 fructidor an III. — Suppression des districts. — Municipalités de canton.
467. Loi du 28 pluviôse an VIII. — Rétablissement des arrondissements.
468. Angleterre. — Centaines (*Hundreds*).
469. — Divisions nouvelles.
470. — Constables.
471. Belgique. — Commissaires du roi dans les arrondissements.
472. Espagne.

448. L'arrondissement n'est qu'une division administrative et n'a pas, comme le département et la commune, le caractère de personne morale avec un patrimoine propre. Avant la loi du 10 mai 1838, on pouvait discuter sur le point de savoir

si l'arrondissement était capable d'acquérir et le Conseil d'État avait même décidé que, pour certains intérêts, le sous-préfet représentait l'arrondissement [1]. Cette solution s'appuyait sur le décret du 9 avril 1811 portant abandon aux départements et *arrondissements* des palais de justice et hôtels de préfectures et *sous-préfectures* [2] et sur les articles 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807, qui paraissent impliquer que l'arrondissement a des ressources propres avec des charges spéciales [3]. On comprend que ces arguments aient déterminé le Conseil d'État avant 1838; mais ils n'ont plus aujourd'hui aucune force, parce que la question ayant été soulevée pendant la discussion de la loi du 10 mai 1838, il fut expressément reconnu que l'arrondissement n'était qu'une division administrative. La Chambre des députés repoussa, pour bien manifester sa pensée à cet égard, deux articles qu'avait votés la Chambre des pairs et dont les dispositions impliquaient que l'arrondissement avait des ressources propres [4]. Cette proposition n'est pas démontrée seulement par les travaux préparatoires, elle l'est aussi par le silence de la loi du 10 mai 1838. Si l'on avait reconnu à l'arrondissement le caractère de personne morale, est-il admissible que cette

[1] Ordonnance du 10 juillet 1835, arrond. de *Guingamp* C. les héritiers de *Kernier*.

[2] Art. 1er du décret : « Nous concédons *gratuitement* aux départements, *arrondissements et communes*, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et des tribunaux et de l'instruction publique.

Art. 2. « La remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, *sous-préfets* et maires, chacun pour les établissements qui les concernent. »

[3] Les art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807, sur le *dessèchement des marais*, permettaient d'imposer l'arrondissement pour des travaux publics qui l'intéressaient particulièrement.

[4] Les art. 34 et 35 du projet présenté par le gouvernement autorisaient des impositions extraordinaires à la charge de l'arrondissement, et ces articles avaient été votés par la Chambre des pairs. Le ministre de l'intérieur soutint le projet du gouvernement à la Chambre des députés; mais il se rendit aux observations du rapporteur, et, d'accord avec le cabinet, les art. 34 et 35 du projet furent supprimés. (Duvergier, *Collection des lois*, 1838, p. 304 et 305.)

pensée ne se montrât dans aucun des articles de la loi qui détermine les attributions du conseil d'arrondissement? Or nulle part il n'est question des délibérations sur les intérêts qui touchent au patrimoine de l'arrondisement, et cet oubli serait inexplicable s'il n'était pas une omission volontaire. Ainsi les impositions extraordinaires, à la charge des contribuables d'un arrondissement, ne pourraient pas être levées même en vertu d'une délibération du conseil général, approuvée par l'administration supérieure. « Le projet a cru, disait le rapporteur de la loi du 10 mai 1838, que la nécessité du vote du conseil général serait une barrière contre l'abus; mais nous n'avons pas pu partager cette opinion. Le conseil général doit chercher avant tout à alléger les charges du département; il serait peu disposé à rejeter des propositions qui, en définitive, procureraient cet allègement; il accepterait volontiers les offres d'un arrondissement désireux de s'imposer pour contribuer à une dépense qui, par sa nature, devrait peser tout entière sur le département, et il serait bientôt entraîné, par des vues d'économie et même de justice, à exiger que tout arrondissement qui réclamerait des travaux sur son territoire s'imposât, à son tour, pour partager la dépense [1]. »

449. L'arrondissement n'ayant pas de patrimoine, il serait impossible de lui faire régulièrement une donation. Le seul moyen légal pour arriver à ce but consisterait à donner au département, à la charge d'affecter à l'arrondissement le produit de la libéralité. Si la charge n'était pas remplie, la sanction est écrite dans l'article 954 du Code civil, qui fait de l'inexécution des conditions une cause de révocation des donations. En cette occurrence, les héritiers du donateur ou le donateur lui-même, s'il était encore vivant, pourraient assigner le préfet comme représentant le département en restitution des objets donnés, conformément aux règles du droit commun.

L'administration de l'arrondissement se compose : 1° du sous-préfet; 2° du conseil d'arrondissement. Les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis font exception; ils sont administrés di-

[1] Duvergier, *ibid.*

rectement par le préfet de la Seine, la loi du 2 avril 1880 ayant supprimé ces deux sous-préfectures. Les Conseils de ces deux arrondissements se réunissent à la préfecture de la Seine (art. 3 de la loi du 2 avril 1880).

SOUS-PRÉFETS.

450. Le sous-préfet est nommé, comme le préfet, par décret rendu sur la proposition et sous le contre-seing du ministre de l'intérieur. Aucune condition d'âge ni d'aptitude n'est exigée.

Les sous-préfectures se divisent en trois classes suivant l'importance des arrondissements et le chiffre du traitement [1]; en principe, le traitement est attaché à la classe de la sous-préfecture, mais le décret du 25 juillet 1855 permet d'accorder, après cinq ans d'exercice dans le même arrondissement, aux sous-préfets de troisième classe, le traitement de la seconde et à ceux de la seconde classe le traitement de la première. D'après le décret du 15 avril 1877, cette augmentation peut être accordée même aux sous-préfets qui ont résidé dans plusieurs départements, mais, en ce cas, seulement après sept ans d'exercice [2].

[1] Le traitement est de 7,000 fr. pour la première classe, de 6,000 fr. pour la deuxième et de 4,500 fr. pour la troisième (décret du 4 avril 1872).

Sous-préfectures de première classe : Abbeville, Aix, Alais, Arles, Bayonne, Béziers, Boulogne, Brest, Cambrai, Castres, Châlon-sur-Saône, Cherbourg, Dieppe, Douai, Dunkerque, le Havre, Lorient, Lunéville, Reims, Rochefort, Saint-Étienne, Saint-Omer, Saint-Quentin, Toulon, Valenciennes, Verdun, Vienne.

Sous-préfectures de deuxième classe : Autun, Bastia, Beaune, Bergerac, Carpentras, Châtellerault, Dôle, Fontainebleau, Grasse, Issoudun, Libourne, Lisieux, Lodève, Louviers, Meaux, Moissac, Morlaix, Narbonne, Riom, Roanne, Saint-Flour, Saint-Malo, Saintes, Saumur, Sedan, Sens, Soissons, Thiers, Villeneuve-d'Agen.

Toutes les autres sous-préfectures appartiennent à la troisième classe.

[2] Avant 1852, les sous-préfets étaient obligés de meubler l'hôtel de la sous-préfecture. C'était une charge considérable à cause des déplacements fréquents auxquels ils étaient exposés. Un décret du 28 mars 1852 a mis la dépense du mobilier des sous-préfectures à la charge du budget départemental. Le décret détermine avec soin quels sont les éléments de cette dé-

En cas d'empêchement, le préfet pourvoit au remplacement du sous-préfet. L'ordonnance du 29 mars 1821 porte que le préfet doit choisir parmi les *fonctionnaires administratifs de l'arrondissement* ou, à défaut de fonctionnaires de cette espèce, envoyer un conseiller de préfecture. Dans l'usage, on charge de l'intérim, le plus souvent, un membre du conseil général ou d'arrondissement, et quelquefois un conseiller de préfecture.

451. Le sous-préfet est, avant tout, un agent de transmission entre le préfet et les maires de l'arrondissement. Il fait parvenir dans les communes les ordres et instructions du préfet, et réciproquement il envoie à la préfecture les actes de l'autorité municipale, en ajoutant son avis au dossier afin que le préfet puisse décider en connaissance de cause. Plus rapproché des communes, le sous-préfet est à même de bien apprécier leurs besoins et d'éclairer l'administration supérieure sur la valeur des actes proposés par les maires, délibérés ou votés par les conseils municipaux. C'est dans cet avis que consiste principalement l'utilité du sous-préfet; car c'est par ce côté qu'il rend le plus de services à l'administration. S'il n'était qu'agent de transmission, le perfectionnement du service postal fournirait un argument presque décisif à ceux qui demandent la suppression des sous-préfectures; mais la poste ne pourra jamais remplacer le sous-préfet comme agent d'instruction, ni faciliter, comme il le fait, le contrôle du préfet sur l'administration des communes. On a proposé de supprimer les sous-préfets d'arrondissement et de transporter à un agent placé au chef-lieu de canton les attributions qui leur appartiennent; ce serait un moyen de rapprocher encore davantage l'administration supérieure de celles des communes, l'autorité qui contrôle

pense, obligatoire pour le département. Une circulaire du ministre de l'intérieur, de la même date, contient des instructions sur l'emploi des crédits accordés par le conseil général pour *l'entretien du mobilier*. La circulaire recommande expressément aux sous-préfets et préfets de ne pas employer ces fonds, même en partie, à l'acquisition de meubles nouveaux. Les seuls achats qui rentrent dans l'entretien sont ceux des petites fournitures, telles que roulettes, marbres de table ou de secrétaire, tapis de table, etc., etc., etc. Quant à l'acquisition de meubles nouveaux, il doit y être pourvu au moyen de crédits à ce spécialement destinés.

de celle qui est contrôlée. Nous examinerons plus tard la valeur des projets qui ont été proposés sur ce point; car ils font partie du problème de la décentralisation. Je me borne à constater, pour le moment, que ces projets prouvent la nécessité de conserver une division intermédiaire entre le département et la commune. Que cette division soit plus grande ou plus petite, c'est une question de détail sur laquelle on peut différer d'opinion. Ce que nul ne propose sérieusement, c'est de supprimer complètement la subdivision administrative.

452. Les sous-préfets ont d'ailleurs des attributions propres qui leur ont été conférées par des dispositions expresses. En ces cas, ils ne jouent pas le rôle secondaire d'agents de transmission et d'instruction; le pouvoir de décider et d'agir leur appartient exceptionnellement, de même que dans tous les autres il appartient en principe au préfet. Les attributions propres des sous-préfets étaient peu nombreuses [1] avant le décret de décentralisation du 13 avril 1861, qui les a augmentées dans une proportion assez considérable pour que l'institution des sous-préfets résiste mieux aux attaques de ceux qui veulent la détruire [2].

[1] Le décret du 11 janvier 1852, sur l'organisation de la garde nationale, art. 10, 19 et 20, donnait au sous-préfet quelques attributions. Il nommait les membres des conseils de recensement (art. 9) et des jurys de révision (art. 10); il approuvait le règlement du maire pour le service de la garde nationale (art. 19 et 20). Dans certains cas, il requérait et mettait en mouvement les détachements de la garde nationale dans l'arrondissement (art. 107 et 108 du décret du 13 juin 1851). Ces attributions ont été supprimées avec la garde nationale.

Le sous-préfet prononce l'adjudication des travaux de route (décret du 16 décembre 1811, art. 44). — La loi sur les mines, du 21 avril 1810, art. 84, lui confère le droit d'autoriser l'exploitation des tourbières. — L'ordonnance du 14 janvier 1815, art. 3, le charge d'autoriser les ateliers insalubres de troisième classe. — La loi du 21 mars 1832 dit que le sous-préfet statuera, « *après avoir pris l'avis des maires*, » sur les observations présentées par les jeunes gens, ou en leur nom, lors de la lecture du tableau de recensement, au jour du tirage. — La loi du 28 avril 1816, art. 181, le charge de faire détruire les tabacs plantés en contravention.

[2] Nous allons reproduire le texte de l'art. 6 du décret de décentralisation du 13 avril 1861 : « Les sous-préfets statueront désormais, soit directe-

L'esprit qui préside à l'article 6 du décret du 13 avril 1861 nous est indiqué dans ce passage du rapport à l'Empereur par le ministre de l'intérieur : « Sur quelques points, y est-il dit, le

ment, soit par délégation des préfets, sur les affaires qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision préfectorale et dont la nomenclature suit :

1° Légalisation, sans les faire certifier par les préfets, des signatures données dans les cas suivants : 1° actes de l'état civil chaque fois que la légalisation du sous-préfet est requise; 2° certificats d'indigence; 3° certificats de bonnes vie et mœurs; 4° certificats de vie; 5° libération du service militaire; 6° pièces destinées à constater l'état de soutien de famille;

2° Délivrance des passeports;

3° Délivrance des permis de chasse;

4° Autorisation de mise en circulation des voitures publiques;

5° Autorisation des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de 2,000 francs;

6° Autorisation des changements de résidence, dans l'arrondissement, des condamnés libérés;

7° *Autorisation des débits de boissons temporaires* (Abrogé);

8° Approbation des polices d'assurance contre l'incendie des édifices communaux;

9° Homologation des tarifs de concession dans les cimetières, quand ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral;

10° Homologation des tarifs des droits de place dans les halles, foires et marchés, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral;

11° Homologation des tarifs des droits de pesage, jaugeage et mesurage, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral;

12° Autorisation des battues, pour la destruction des animaux nuisibles, dans les bois des communes et des établissements de bienfaisance;

13° Approbation des travaux ordinaires et de simple entretien des bâtiments communaux dont la dépense n'excède pas 1,000 fr. et dans la limite des crédits ouverts au budget;

14° Budgets et comptes des bureaux de bienfaisance;

15° Conditions des baux et fermes des biens des bureaux de bienfaisance, lorsque la durée n'excède pas dix-huit ans;

16° Placement des fonds des bureaux de bienfaisance;

17° Acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers des bureaux de bienfaisance;

18° Règlement du service intérieur dans ces établissements;

19° Acceptation par les bureaux de bienfaisance des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque leur valeur n'excède pas 3,000 fr. et qu'il n'y a pas réclamation des héritiers.

Les sous-préfets nomment les simples préposés d'octroi. »

décret innove; ainsi il transmet aux sous-préfets des attributions aujourd'hui exercées par les préfets. Le principe de cette délégation est de n'y comprendre que des décisions relatives soit à des questions d'un intérêt minime, soit à des affaires plus importantes, mais dont les bases auront été arrêtées par le préfet, ou de l'appliquer seulement à des signatures nombreuses de pure forme. Tout ce qui se rattache à la direction politique ou administrative, à la juridiction contentieuse, aux droits des préfets en matière de comptabilité, est formellement exclu de cette nomenclature, et les sous-préfets n'exerceront leurs pouvoirs que sous la surveillance incessante de leurs chefs hiérarchiques [1]. » Pour que cette surveillance puisse s'exercer avec facilité, la loi veut que les sous-préfets rendent compte de leurs actes aux préfets, qui ont le droit de les annuler, soit d'office, soit sur la demande des parties intéressées (art. 7 du décret du 13 avril 1861). C'est une disposition analogue à celle de l'article 6 du décret du 25 mars 1852, d'après lequel le préfet doit rendre compte de ses actes au ministre compétent, qui peut aussi annuler les actes des préfets, soit d'office, soit à la demande des parties intéressées.

453. En dehors des attributions expressément conférées par la loi aux sous-préfets, les préfets pourraient-ils leur déléguer des pouvoirs par une décision spéciale et expresse? Puisque les préfets ont la faculté de transmettre au secrétaire général une partie de leur compétence pour tout le département, nous pensons *à fortiori* qu'il leur appartient de donner la même délégation aux sous-préfets pour l'arrondissement. Nous croyons aussi que la délégation aux sous-préfets est soumise aux mêmes conditions que la délégation aux secrétaires généraux et, par conséquent, qu'elle doit être approuvée par le ministre de l'intérieur [2]. Si cette condition n'était pas exigée, les préfets pourraient se décharger de l'administration sur les subordonnés, et demeurer eux-mêmes étrangers à la direction des affaires. Le vœu de la loi est, au contraire, qu'ils en restent

[1] Rapport à l'Empereur (D. P. 1861, IV, 49, note 10).
[2] Ducrocq, t. Ier, p. 168, n° 177.

chargés et que les dérogations ne puissent être faites qu'avec l'approbation du ministre de l'intérieur. Cette autorisation est nécessaire pour arrêter les délégations que seraient tentés de faire les préfets, s'il leur était permis de se débarrasser des détails, purement administratifs, pour se consacrer exclusivement à la partie politique de leurs attributions. — L'approbation du ministre de l'intérieur n'est d'ailleurs à demander qu'en cas de délégation permanente. Une délégation accidentelle et temporaire par le préfet au sous-préfet pourrait, surtout en cas d'urgence, être faite sans autorisation du ministre.

454. Enfin les sous-préfets n'attendraient même pas la délégation du préfet pour agir dans certains cas d'urgence et de péril. Qu'une révolte éclate, qu'une inondation menace de maux considérables une partie de l'arrondissement, qu'un incendie dévore l'hôtel de la sous-préfecture, le tribunal ou la prison, le sous-préfet a le devoir et le droit de prendre sous sa responsabilité des mesures nécessaires pour faire face à ces calamités. S'il reculait devant cette responsabilité, s'il attendait des ordres ou instructions de la préfecture, qui pourraient ne pas arriver à temps, il commettrait la plus grave des fautes, et cette manière d'agir l'exposerait à la réprimande ou à la destitution.

1° Attributions propres en vertu de lois spéciales; 2° attributions déléguées par le préfet avec l'approbation du ministre de l'intérieur; 3° attributions en cas d'urgence exercées spontanément par le sous-préfet sous sa responsabilité, tel est le résumé des pouvoirs des sous-préfets [1].

CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

455. Le conseil d'arrondissement est un corps électif composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que ce nombre puisse descendre au-dessous de

[1] Les sous-préfets peuvent, quand ils quittent leurs fonctions, être nommés sous-préfets honoraires. L'honorariat leur donne le droit de porter le costume mais non l'écharpe qui est le signe de l'autorité. (Décret du 28 février 1863, art. 3 et 4.)

neuf. En conséquence, lorsque dans l'arrondissement il y a moins de neuf cantons, les plus peuplés de l'arrondissement nomment au scrutin de liste deux ou même trois conseillers; ces cantons sont désignés par décret (art. 21 de la loi du 22 juin 1833). Les conseillers d'arrondissement devaient être élus par les mêmes électeurs qui nomment les conseillers généraux, c'est-à-dire par ceux qui étaient portés sur les listes pour les élections municipales (Loi du 30 juillet 1874) [1].

Cette disposition a perdu son importance depuis que la nouvelle loi municipale du 5 avril 1884 a établi la liste unique pour toutes les élections. Il a été reconnu, pendant la discussion de la loi municipale, que les électeurs ont le droit de voter pour les élections municipales à la commune du domicile et pour les élections législatives à la commune de la résidence. Faut-il conclure de la loi du 30 juillet 1874 que l'option pour l'élection municipale s'appliquerait *ipso jure* aux élections d'arrondissement?

Nous ne le pensons pas. Ce que la loi a voulu, c'est que tout électeur pût, à son gré, exercer son droit de vote, avec une entière liberté, là où il serait porté sur la liste électorale. Elle interdit sous certaines pénalités le double vote dans plusieurs communes pour la même élection. Mais, à la condition d'observer cette limite, il est permis à tout citoyen d'exercer son droit à volonté et de choisir toute commune où il est inscrit. C'est assurément l'esprit de la loi et le texte n'est pas en contradiction avec l'esprit.

Les conditions d'éligibilité sont aussi les mêmes pour le conseil d'arrondissement que pour le conseil général, sauf quelques différences de peu d'importance. Ainsi les candidats au conseil d'arrondissement ne sont éligibles qu'autant qu'ils sont domiciliés dans *l'arrondissement* ou qu'ils y paient une contribution directe, tandis que, pour les candidats au conseil général, il suffit qu'ils soient domiciliés dans le *département* ou qu'ils y payent une contribution directe [2]. D'un autre côté, le nombre

[1] « Sont applicables aux élections des conseils d'arrondissement les articles 5 et 12 de la loi du 10 août 1871. »

[2] Article 14 du décret du 3 juillet 1848 et la loi du 10 août 1871, art. 6.

des candidats non domiciliés n'est pas, pour le conseil d'arrondissement, limité au quart des membres comme il l'est pour le conseil général. L'article 14 du décret du 3 juillet 1848, qui établit cette limitation, ne l'applique textuellement qu'aux conseils généraux et ne contient aucune disposition semblable pour les conseils d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement pourrait donc n'être composé que de membres payant une contribution directe mais non domiciliés dans l'arrondissement[1].

Nous croyons que cette différence ne s'est glissée dans la loi que par une erreur de ceux qui en ont rédigé le texte. Cependant on pourrait en donner un motif tiré de ce que le conseil d'arrondissement n'a d'attribution que pour la répartition des contributions et qu'en cette matière, les communes ont plus d'impartialité à attendre de conseillers non domiciliés dans l'arrondissement. Le conseiller forain est donc préférable au conseiller domicilié et il n'y avait pas de raison pour limiter au quart le nombre des non-domiciliés. Pour le conseil général, il n'y avait pas à faire le même raisonnement, parce que le conseil général a une compétence fort étendue et ne se réunit pas principalement, comme le conseil d'arrondissement, pour répartir l'impôt.

Quant aux opérations électorales, elles se font de la même manière que s'il s'agissait d'une élection départementale, et nous renvoyons à ce qui a été dit plus haut[2] sur la convocation des collèges électoraux[3], sur le vote. Les élections pour le conseil général se font souvent le même jour et dans la même salle. Deux urnes, portant des suscriptions qui indiquent l'élection à laquelle elles sont destinées, reçoivent les votes des électeurs, et la jurisprudence admet que cette façon de procéder est régulière pourvu qu'il n'y ait pas de confusion entre les deux élections[4]. Nous avons vu plus haut que le Conseil d'État a toujours annulé lorsque les bulletins des deux élections avaient

[1] Cabantons, *Répétitions écrites*, 6e édition, p. 357, n° 399.

[2] *Suprà*, p. 316.

[3] *Ibid.*, *id.*

[4] Décret du 23 mars 1853 (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1853, p. 359).

été mis dans la même urne avec indication de l'élection à laquelle l'élection entendait l'appliquer.

Les incapacités et incompatibilités, pour le conseil d'arrondissement, sont réglées par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833 auquel renvoie le décret du 3 juillet 1848, art. 14[1]. Ajoutons que nul ne peut être, en même temps, membre de plusieurs conseils d'arrondissement ni, à la fois, membre d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil de département[2].

Les réclamations contre les élections pour le conseil d'arrondissement ne sont pas régies par la loi du 31 juillet 1875 qui n'a fait que modifier les articles 15, 16 et 17 de la loi 10 août 1871. Or la loi organique ne s'applique pas aux conseils d'arrondissement et ses rédacteurs ont même affecté de ne pas parler de cette circonscription pour bien marquer qu'ils entendaient réserver la question, tant de fois soulevée, de savoir si on la supprimerait. Il résulte de là que les articles 50 à 54 de la loi du 22 juin 1833 doivent toujours être considérés comme étant en vigueur pour les élections du conseil d'arrondissement. Les réclamations sont donc encore jugées par le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État[3].

[1] Art. 5 de la loi du 22 juin 1833. Ne pourront être nommés membres des conseils généraux : — 1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; — 2° Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au paiement des dépenses publiques de toute nature; — 3° Les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département; — 4° Les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

[2] Art. 24 de la loi du 22 juin 1833.

[3] La réclamation peut être faite par *tout membre de l'assemblée électorale*, c'est-à-dire par tout électeur, qu'il ait ou non pris part au vote. Si elle n'est pas faite au procès-verbal, elle doit être déposée dans les cinq jours au conseil de préfecture. La discussion et le jugement ne peuvent porter que sur les griefs élevés dans le délai. Tout grief nouveau serait rejeté comme tardif. — Le conseil de préfecture doit statuer dans le mois; s'il statuait après l'expiration de ce délai, il y aurait excès de pouvoir. Le conseil de préfecture n'ayant pas prononcé dans le mois, la réclamation peut être portée au Conseil d'État; car le délai passé sans décision,

456. Les conseillers d'arrondissement sont nommés pour six ans et renouvelables, par moitié, tous les trois ans. Un tirage au sort divise, après la première élection, les conseillers en deux séries, et détermine quelle est celle qui sera, la première, soumise à réélection. Les réélections se succèdent ensuite de manière que chaque conseiller demeure six ans en fonctions (art. 25 de la loi du 22 juin 1833).

457. Les conseils d'arrondissement peuvent être dissous par décret. En cas de dissolution, il doit être procédé à une nouvelle élection dans les trois mois de la dissolution. Le délai de trois mois n'est même pas accordé par la loi, lorsque la nouvelle session ordinaire doit être tenue avant l'expiration de ce délai; il faut, en ce cas, que l'élection soit renouvelée avant la tenue de la session ordinaire (art. 9 et 26 de la loi du 22

la réclamation est considérée comme rejetée (Cons. d'Ét., arr. des 7 avril 1866, *élect. de Montier-Rozeuille;* 23 mars 1870, *Boncenne;* 30 mars 1870, *élect. de Varilhes;* 27 avril 1870, *Ganesco*. L'appel au Conseil d'État doit être fait dans les trois mois soit à partir de l'expiration du mois si le conseil de préfecture n'a pas statué (C. d'Ét., arr. des 13 décembre 1871, *él. de Montagagne;* 15 novembre 1872, *él. de Paris;* 30 janvier 1880, *él. de Lanemagnan* et 9 août 1880, *él. de Douai*) soit à partir de la notification de l'arrêté. La notification à l'un des électeurs fait courir le délai contre tous même à l'égard de ceux qui n'ont pas reçu la notification (Cons. d'É., arr. du 9 juillet 1862, *élect. de l'Herm*). — La réclamation même pour cause *d'incapacité légale* doit être portée devant le conseil de préfecture. Si les faits ne sont pas contestés, le conseil de préfecture prononce lui-même sur la réclamation. Si la réclamation est fondée sur une incapacité contestée en fait, le conseil de préfecture renvoie aux tribunaux lorsqu'il y a lieu de juger une question de droit commun sur la nationalité, le domicile, la jouissance des droits, l'âge, la parenté ou l'alliance. L'autorité judiciaire ne peut être saisie que par ce renvoi et jamais directement par les parties (Cons. d'Ét., Déc. sur conflit 31 mai 1866, *élect. de la Teste;* arr. du 4 février 1869, *él. de Tarbes.* — C. cass., Ch. civ., arr. du 22 août 1866, *Sassias* c. *Béchade*). Quand le tribunal aura statué on reviendra devant le conseil de préfecture qui prononcera sur la validité de l'élection. — L'appel, quand il est formé par le conseiller élu, est *suspensif*. C'est une exception à la règle du droit administratif, d'après laquelle, contrairement à ce qui est admis en matière civile, l'appel n'est pas suspensif. Ainsi lorsque l'élection a été annulée par le conseil de préfecture, on ne procédera pas à de nouvelles opérations électorales, s'il y avait appel du conseiller élu.

juin 1833). Les réélections en cas de vacance par décès, démission, option, perte des droits civils ou politiques, doivent être faites dans le délai de deux mois (art. 11 et 26 de la loi du 22 juin 1833).

458. Le conseiller élu dans plusieurs cantons doit déclarer son option au préfet dans le mois qui suivra les élections, entre lesquelles il y a lieu d'opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en séance publique du conseil de préfecture, tire au sort le canton qui sera représenté par le candidat doublement élu. L'article 10 ajoute : « Il sera procédé de la même manière « lorsqu'un citoyen aura été élu membre d'un conseil de dépar- « tement et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement » (art. 10 et 26 de la loi du 22 juin 1833). L'assimilation entre les deux cas prévus par cet article ne me paraît pas être fondée. Que l'on tire au sort l'option à faire entre deux élections de même degré, rien de mieux; c'est le seul moyen qu'il y ait à employer puisqu'il n'existe aucune raison pour préférer un canton à un autre. Mais entre l'élection à un conseil général et l'élection à un conseil d'arrondissement, le choix paraît être indiqué par l'importance relative des fonctions. Sans enlever le droit d'option au candidat doublement élu, n'aurait-il pas mieux valu décider que, jusqu'à manifestation d'une volonté contraire, on présumerait qu'il opte pour l'élection la plus élevée? Faute d'option expresse dans un certain délai, la présomption serait devenue définitive. La loi ne dit pas comment il faudrait procéder dans le cas où les deux élections auraient été faites dans deux départements. Quel est le préfet qui sera compétent pour faire le tirage au sort? — Le seul procédé qui puisse être employé, pour combler cette lacune, consiste à reconnaître aux deux préfets un droit égal, et à suivre le tirage qui aura été fait par le préfet le plus diligent. A cet effet, nous pensons que les préfets devront indiquer l'heure du tirage sur leurs procès-verbaux pour qu'on puisse juger la question d'antériorité d'après deux pièces authentiques, qui seront la contre-preuve l'une de l'autre.

459. Le conseil d'arrondissement, comme le conseil général, ne peut se réunir que sur la convocation du préfet, en vertu

d'un décret qui détermine l'époque et la durée de la session. Le président, le vice-président et le secrétaire qui étaient désignés par le préfet en vertu de la loi de 1833 sont aujourd'hui élus par le Conseil (loi du 22 juillet 1870, art. 1).

On distingue les sessions *ordinaires* et les sessions *extraordinaires*. Pas plus que les sessions extraordinaires, les sessions ordinaires ne peuvent être tenues en vertu d'un arrêté préfectoral. Pour les unes et les autres un décret est indispensable. Dans les premières, le conseil d'arrondissement délibère sur toutes les matières de sa compétence, tandis que dans les secondes ses délibérations sont limitées à l'objet spécial de la session.

Tous les ans, le conseil d'arrondissement tient une session ordinaire qui se divise en deux parties. La première partie précède la session du conseil général, tandis que la seconde partie vient après cette session. La division en deux parties de la session ordinaire du conseil d'arrondissement s'explique par ses attributions.

460. Le conseil d'arrondissement répartit, entre les communes, le contingent mis à la charge de l'arrondissement par le conseil général du département. Si l'arrondissement a pendant les années précédentes été trop fortement imposé, le conseil adressera ses doléances au conseil général afin qu'à l'avenir l'arrondissement soit dégrevé. Pour cela, ne faut-il pas qu'il s'assemble avant le conseil général? Plus tard, lorsque le conseil général, appréciant les réclamations du conseil d'arrondissement, aura définitivement fixé le contingent, il faudra que le conseil d'arrondissement se réunisse, de nouveau, pour faire la division entre les communes. La réunion qui précède la session du conseil général a pour objet de faire entendre les réclamations contre l'exagération du contingent de l'arrondissement, et celle qui suit de faire la répartition du contingent.

461. D'un autre côté, les communes qui prétendent être surimposées ont le droit de réclamer devant le conseil général; mais la loi veut que le conseil d'arrondissement soit consulté sur les griefs de ces communes. Il faut donc qu'il se réunisse, pour donner son avis, avant la session où le conseil général doit pro-

noncer sur ces réclamations. Si le conseil général juge que ces réclamations sont fondées, le conseil d'arrondissement sera tenu, dans la seconde partie de sa session ordinaire, de se conformer à la décision du conseil général et de suivre les bases de répartition adoptées, par ce dernier, à l'égard des communes réclamantes. La division en deux parties de la session ordinaire du conseil d'arrondissement s'explique donc par deux raisons qui se rattachent aux attributions de cette assemblée en matière de répartition de l'impôt (art. 39 et 40 de la loi du 10 mai 1838).

Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas ou s'il ne faisait pas la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet d'après les bases de l'année précédente, sauf les modifications à apporter dans les contingents en exécution des lois. Il faudrait aussi, dans les mandements, tenir compte des modifications adoptées par le conseil général si le conseil général ne s'y était pas conformé (art. 47 de la loi du 10 mai 1838).

Les délibérations du conseil d'arrondissement, en matière de contributions directes, sont tantôt consultatives et tantôt exécutoires par elles-mêmes : *consultatives*, lorsqu'il demande le dégrèvement de l'arrondissement ou qu'il donne son avis sur les réclamations des communes; *exécutoires*, lorsqu'il répartit le contingent de l'arrondissement entre les communes. Sous ce dernier rapport et sauf le cas où elle ne tiendrait pas compte des décisions sur la réclamation des communes, la délibération du conseil d'arrondissement est souveraine, comme celle que prend le conseil général pour répartir le contingent départemental entre les arrondissements.

482. En toute autre matière, le conseil d'arrondissement ne prend que des délibérations consultatives. Le préfet a la faculté de demander l'avis du conseil toutes les fois qu'il le juge à propos; mais, en certains cas déterminés par la loi, l'avis du conseil d'arrondissement est exigé comme une formalité dont l'omission constituerait un *excès de pouvoir* [1]. Même quand il est

[1] Art. 41 de la loi du 10 mai 1838 : « Le conseil d'arrondissement donne son avis, 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire

obligé de demander l'avis du conseil, le préfet n'est pas tenu de le suivre au fond.

D'un autre côté, il appartient au conseil d'arrondissement d'émettre spontanément des vœux sur tout ce qui intéresse l'arrondissement, et sur la situation des services publics au point de vue des intérêts de l'arrondissement. De même que les vœux émis par le conseil général sont envoyés directement au ministre par le président du conseil, les vœux du conseil d'arrondissement sont transmis au préfet par le président, sans passer par l'intermédiaire du sous-préfet. Ici nous retrouvons la différence que nous avons signalée, en nous occupant des conseils généraux, entre les avis et les vœux : 1° les avis sont provoqués, tandis que les vœux sont spontanés; 2° les avis sont envoyés par le sous-préfet au préfet, tandis que les vœux sont transmis par le président [1].

Nous devons faire observer que les vœux politiques sont interdits aux conseils d'arrondissement comme aux conseils généraux. De plus, la loi du 10 août 1871 étant étrangère aux conseils d'arrondissement, ils ne pourraient pas émettre des vœux sur les questions d'administration générale et économiques (art. 51 de la loi du 10 août 1871)[2].

483. L'arrondissement n'étant pas une personne morale, le conseil n'a pas à prendre de délibérations relatives à la

de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux; 2° sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication; 3° sur l'établissement et la suppression, ou le changement des foires et marchés; 4° sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant plusieurs communes ou les communes et le département; 5° et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait consulté par l'administration. »

[1] Art. 44. « Le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui concerne l'arrondissement.

[2] Décret du 28 décembre 1872, qui annule une adresse signée par les membres d'un conseil d'arrondissement; décrets du 11 août 1879, qui annulent deux délibérations du conseil d'arrondissement d'Avignon et de celui des Sables-d'Olonne.

gestion de son patrimoine. Nous ne retrouvons donc pas ici cette catégorie de délibérations qui forment la deuxième espèce de celles que peut prendre le conseil général. Ces délibérations sont remplacées par des avis que le conseil d'arrondissement a le droit d'émettre spontanément dans les cas prévus par l'article 42 de la loi du 10 mai 1838[1]. Quoique spontanés, ces avis diffèrent des vœux en ce qu'ils sont transmis au préfet par le sous-préfet, tandis que les vœux sont envoyés directement par l'intermédiaire du président. Entre les *vœux* et les *avis spontanés* il y a cette autre différence que les matières sur lesquelles peuvent porter les premiers ne sont pas limitées, tandis que l'article 42 de la loi du 10 mai 1838 énumère limitativement celles qui peuvent être l'objet des seconds.

En résumé, le conseil d'arrondissement répartit le contingent départemental entre les communes et de ce chef, ses délibérations sont exécutoires et même souveraines comme celles du conseil général sur le même objet;

Il donne des avis que l'administration n'est pas tenue de suivre, mais qu'elle est, en certains cas, obligée de demander;

Il donne des avis lorsqu'il est consulté par l'administration, bien que la loi n'exige pas cet avis;

Il donne des avis spontanément dans les cas prévus par l'article 42;

Il émet des vœux.

[1] Art. 42 de la loi du 10 mai 1838 : « Le conseil d'arrondissement peut donner son avis : 1° sur les travaux de routes, de navigation et autres objets d'utilité publique intéressant l'arrondissement; 2° sur le classement des routes départementales qui intéressent l'arrondissement; 3° sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices; 4° et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement. »

DROIT COMPARÉ.

464. Ancien droit et droit intermédiaire. — Dans les pays d'élections, les intendants nommaient des *subdélégués* qui recevaient les requêtes des parties et les transmettaient à l'intendant. Les subdélégués faisaient aussi parvenir aux syndics, maires ou échevins de villes ou communautés les ordres qui venaient de l'intendance. Suivant les termes d'un édit du 15 avril 1704, les subdélégués « avaient le droit de *référer* et non celui de *décider*. » On trouve dans ce précédent l'explication de ce qui existe encore aujourd'hui. Pourquoi nos sous-préfets sont-ils principalement des agents de transmission? Cela s'explique par le caractère des anciens subdélégués et par l'esprit d'imitation qui poussait les législateurs de l'an VIII vers les anciennes institutions.

465. La loi du 22 décembre 1789 divisa les départements en *districts*, et confia l'administration de cette subdivision à des corps collectifs organisés sur le même plan que l'administration du département. Les électeurs nommaient un conseil de district de douze membres élus pour quatre années. Ces conseillers choisissaient un *directoire de district*, composé de quatre personnes. Les électeurs nommaient, également pour quatre années, un procureur-syndic qui assistait aux délibérations du conseil de district et du directoire, avec la mission de requérir l'application des lois. Le procureur-syndic n'était pas chargé de l'action administrative qui, pour la plus grande partie, appartenait au directoire de district; comme le procureur général syndic du département, il requérait l'application des lois et suspendait les délibérations qui lui paraissaient être contraires aux lois et règlements jusqu'à ce qu'il fût statué par l'autorité supérieure. — La loi du 14 frimaire an II sur le gouvernement provisoire et révolutionnaire laissa subsister les directoires de district mais supprima leur subordination aux directoires de département. Elle remplaça les procureurs-syndics élus par des *agents nationaux*.

466. La Constitution du 5 fructidor an III supprima le district et ne conserva que le département et la commune; mais elle agrandit la commune et la relia au canton, qui devint la première sous-division administrative du département.

Art. 179 de la Constitution directoriale : « Il y a dans chaque commune, dont la population est inférieure à 5,000 habitants, un agent municipal et un adjoint. »

Art. 180. « La réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton. »

Le directoire pouvait nommer, près de chaque municipalité de canton, un commissaire chargé de requérir l'application des lois. La nomination de ces commissaires étant facultative, il n'y en avait pas dans tous les cantons, mais seulement dans les lieux où le directoire central avait jugé à propos d'en établir. Le conseil municipal du canton était chargé de répartir, entre les communes, le contingent mis à la charge du canton [1]. Les municipalités cantonales étaient subordonnées aux administrations de département comme celles-ci étaient soumises aux ministres. De même que les ministres pouvaient annuler les délibérations ou actes des assemblées départementales et même suspendre les assemblées, en cas de violation des lois et règlements, ainsi les administrations de département avaient le droit d'annuler les actes des municipalités cantonales et, au besoin, de suspendre les municipalités. Seulement aucune annulation ni suspension ne devenait définitive qu'en vertu de la confirmation par le directoire exécutif [2].

467. La loi du 28 pluviôse an VIII rétablit l'arrondissement avec un conseil d'arrondissement composé de onze membres nommés par le Premier Consul. D'après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, art. 28, les collèges électoraux d'arrondissement furent appelés à présenter deux candidats pour chaque place de conseiller d'arrondissement. — Sous la Restauration, les conseils d'arrondissement, comme les conseils de département, furent nommés par le roi sans aucune condition

[1] Loi du 29 frimaire an IV, art. 1.

[2] Art. 193-195 de la Constitution du 5 fructidor an III.

de candidature élective. Le régime de la nomination par le gouvernement dura jusqu'à la loi du 22 juin 1833, qui rétablit l'élection pour les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. La Constitution du 4 novembre 1848 conserva les sous-préfets, mais disposa que les conseils d'arrondissement seraient supprimés et leurs attributions transportées aux conseils cantonaux. Ce système séparait l'action administrative de la délibération consultative, conservait l'arrondissement au point de vue de l'action, et transportait la délibération au chef-lieu de canton. Le principe posé par la Constitution de 1848 n'a d'ailleurs pas été appliqué, car les événements de décembre 1851 arrivèrent avant que la loi organique sur la matière ne fût votée par l'assemblée nationale[1].

488. Angleterre. — La sous-division principale du comté est la centaine (*Hundred*), sous-division qui tire son nom et son origine de l'organisation de l'armée royale. On l'appela ainsi, dès le principe, parce que le territoire sur lequel la centaine s'étendait était occupé par cent familles[2]. Dans le Nord, où les mêmes chiffres n'avaient pas été adoptés, ces districts ne s'appelaient pas centaines, mais tantôt *Wapentake* et tantôt *Wards*. Nous avons vu plus haut que certaines villes formaient des comtés, et qu'affranchies de l'autorité du shérif du comté, dans lequel elles étaient situées, elles avaient une administration propre. Le même fait se produisit pour les centaines. Plus fréquemment encore que les villes et bourgs, les centaines furent constituées en franchises s'administrant elles-mêmes et exemptes de l'administration du comté. Malgré les efforts qui ont été faits pour en diminuer le nombre, il existe encore des franchises ou libertés de cette espèce (*Liberties of hundreds, Franchises of hundreds*). On compte environ 800 de ces sous-divisions de toute espèce, sous différents noms.

La centaine est principalement une division judiciaire et une division pour la police. Chaque année le shérif parcourt les

[1] Art. 77 de la Constitution du 4 novembre 1848.

[2] *Principes de Sociologie* par Herbert Spencer, t. III, p. 606 et suiv. Spencer montre clairement comment ces divisions, d'abord personnelles, tendirent à devenir réelles ou territoriales.

centaines du comté et y tient un jour d'audience (*Sheriff's turn and leet*).

468. L'ancienne division en centaines est loin d'être toujours appropriée aux besoins nouveaux des services publics et, en particulier, de la police. Une loi rendue sous Georges IV a permis aux juges de paix, réunis en sessions trimestrielles, de modifier les circonscriptions, au point de vue de la police. Cette loi recommande seulement de mettre les nouveaux districts, autant que possible, en harmonie avec ceux qui ont été adoptés pour l'application de la loi sur la taxe des pauvres. Quelques-unes des divisions nouvelles sont formées par la réunion de plusieurs centaines, et d'autres, au contraire, par des démembrements[1].

[1] Voici le tableau des comtés avec les anciennes centaines, les nouvelles divisions, les lieux de franchise et les villes ou bourgs. Ce tableau est emprunté à l'ouvrage de M. Gneist, t. II, p. 21 et 22.

	Centaines.	Divisions.	Franchises.	Villes ou Bourgs.
Bedfort	9	9	»	1
Brecks	20	20	»	6
Buckingham	8	8	»	2
Cambridge (avec Ely)	18	19	1	2
Chester	7	14	»	4
Cornwall	10	16	»	9
Cumberland	6	6	»	1
Derby	6	7	»	2
Devon	33	33	»	11
Dorset	100	9	24	7
Durham	4	4	»	6
Essex	20	21	1	5
Gloucester	31	42	»	3
Hants (avec Wight)	76	14	10	8
Hereford	11	12	»	2
Hertford	8	8	»	2
Huntingdon	4	4	»	2
Kent	72	5	3	11
Lancaster	6	8	»	13
Leicester	6	6	»	1
Lincoln	29	41	»	6
Middlesex	6	10	»	1
Monmouth	6	12	»	2
Norfolk	33	33	»	4

470. Dans chaque centaine ou franchise il y a un haut constable (*high constable*) qui est chargé de l'organisation et de la surveillance du service. « Le principal devoir des constables, dit Blackstone, est de veiller à la conservation de la paix, et c'est pour cela que leur pouvoir est très étendu. Ils peuvent arrêter les coupables, les emprisonner et entrer, de force, dans les maisons. Vu la nature de leur pouvoir et l'espèce d'hommes auxquels il est confié, il est peut être bon qu'ils ne soient pas trop éclaircis sur l'étendue de leur autorité. Le statut de Win-

	Centaines.	Divisions.	Franchises.	Villes ou Bourgs.
Northampton	20	20	»	3
Northumberland	9	20	»	4
Nottingham	6	14	»	3
Oxford	15	15	1	3
Rutland	5	5	»	»
Salap	14	28	»	5
Sommerset	42	42	2	6
Strafford	10	10	»	6
Suffolk	20	4	»	7
Surrey	14	26	»	4
Sussex	70	6	2	4
Warwick	4	12	»	5
Westmoreland	4	4	»	1
Wilts	28	28	»	5
Worcester	5	11	»	5
York (East)	6	13	»	2
York (North)	25	15	»	3
York (West)	9	20	»	8
Pays de Galles.				
Anglesey	6	6	»	1
Brelon	6	6	»	1
Cardigan	5	10	»	2
Carmarthen	8	8	»	2
Carnarvon	10	10	»	2
Denbigh	6	6	»	2
Flint	5	5	»	1
Glamorgan	10	10	»	3
Merioneth	7	7	»	»
Montgomery	9	9	»	2
Pembrocke	7	7	»	4
Radnor	6	6	»	»

chester, du règne d'Édouard Ier, leur enjoint de faire bonne garde dans leur district, c'est-à-dire, qu'ils doivent arrêter, surtout le jour, les perturbateurs du repos public, les fripons, les félons et les voleurs de grands chemins; la manière de les arrêter est laissée à la discrétion du juge de paix ou du constable[1]. »

471. Belgique. — Les provinces sont divisées en arrondissements qui sont au nombre de 41. Au chef-lieu de l'arrondissement, le gouvernement est représenté par un *commissaire du roi;* mais on n'y trouve pas d'institution analogue à notre *conseil d'arrondissement.* Délégués du gouvernement et surveillants de l'administration communale, les commissaires du roi ont le devoir, 1° de visiter les communes de leur ressort, de vérifier les caisses communales, les registres de l'état civil et d'inspecter les établissements communaux; 2° de signaler au gouvernement tout événement extraordinaire qui arrive dans leur arrondissement; 3° d'adresser périodiquement à la députation provinciale des rapports sur la situation de l'arrondissement et les améliorations à y introduire[2].

Comme nos sous-préfets et nos anciens subdélégués, le commissaire du roi est plutôt un agent d'instruction et de transmission qu'un administrateur chargé de l'action. Il surveille, écoute et avertit plutôt qu'il ne commande. « Toutefois, dit M. de Fooz, il est des cas dans lesquels les commissaires agissent d'une manière spontanée et en nom direct. Aux termes de l'article 139 de la loi provinciale, ils concourent au maintien du bon ordre, de la sûreté des personnes et des biens, et peuvent requérir la garde civique et la gendarmerie de leur ressort. De même que les gouverneurs des provinces, les commissaires d'arrondissement sont, dans cet ordre d'attributions, des officiers de police administrative. — Ils agissent encore en vertu d'attributions qui leur sont propres en matière électorale et en matière de milice[3]. »

[1] Blakstone, *Commentaires* (trad. française), t. II, p. 31. Voir *suprà*, p. 367 et 368.

[2] Article 135 de la loi provinciale du 30 avril 1836.

[3] *Droit administratif belge* par M. de Fooz, t. I, p. 90.

479. Espagne. — Le *partido,* qui tient le milieu entre notre arrondissement et notre canton, est une division judiciaire et ne présente, au point de vue administratif, aucune analogie avec nos sous-préfectures. Ce n'est que par exception que le partido pouvait autrefois devenir une division administrative.

Un article de la loi du 2 avril 1845 permettait au gouvernement d'établir, lorsqu'il le jugeait convenable, des gouverneurs secondaires placés sous la dépendance du gouverneur de la province. Le nombre de ces sous-gouverneurs, en 1850, s'élevait à environ cinquante pour toute l'Espagne. Ils furent supprimés et on ne conserva que les sous-gouverneurs de Minorque et de la grande Canarie. Cependant la loi du 25 septembre 1863 autorisa le Gouvernement à établir des sous-gouverneurs là où il le jugerait nécessaire après avoir consulté le Conseil d'État, mais à la charge d'en rendre compte aux Cortès dans les dix jours et, en cas de séparation des Chambres, dans les huit premiers jours de la prochaine législature. La loi provinciale du 20 août 1870, art. 14, maintint les sous-gouverneurs de Minorque et de Canarie, sans accorder la faculté au Gouvernement d'en établir d'autres; mais ce pouvoir a été rétabli par un décret du 31 août 1875.

Les sous-gouverneurs ont dans leur ressort les pouvoirs que les lois et règlements attribuent au gouverneur même; ils ont les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Ils doivent, sans qu'ils aient été mis en demeure par le gouverneur, prendre des mesures pour maintenir l'ordre public partout où il serait menacé. — Il leur est recommandé de s'abstenir de porter atteinte aux pouvoirs que la loi attribue aux maires [1].

[1] Colmeiro (édit. de 1876), t. I, p. 147.

APPENDICES.

I. Règlement du Sénat.

II. Règlement de la Chambre des députés.

III. Droit comparé. — Parlements étrangers.

IV. Règlement du Conseil d'État.

APPENDICES.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

I.

RÈGLEMENT DU SÉNAT.

CHAPITRE PREMIER. — *Du Bureau provisoire et du Bureau définitif.*

Article premier. A la séance d'ouverture de chaque session ordinaire, le doyen d'âge préside le Sénat.

Les six plus jeunes sénateurs remplissent les fonctions de Secrétaires jusqu'à l'élection du Bureau définitif.

Art. 2. Le Président renvoie à l'examen des Bureaux les procès-verbaux des élections de sénateurs qui ont lieu dans l'intervalle de deux sessions.

Art. 3. Le Sénat fixe la séance où aura lieu l'élection du Bureau définitif; il peut même y être procédé immédiatement.

Le Sénat peut décider qu'il nommera un Président et un Vice-Président provisoires.

Art. 4. Le Bureau définitif, élu pour l'année, aux termes des lois constitutionnelles, se compose :

D'un Président;

De quatre Vice-Présidents;

De six Secrétaires;

De trois Questeurs.

Art. 5. L'élection des membres du Bureau a lieu, en séance publique, par scrutins séparés, et par bulletins de liste pour les Vice-Présidents, Secrétaires et Questeurs.

Art. 6. L'élection a lieu, au premier et au second tour de scrutin, à la majorité absolue des votants.

Après deux tours de scrutin sans résultat, il y a ballottage entre les deux membres qui ont obtenu le plus de suffrages, et, pour l'élection, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

Les mêmes règles s'appliquent à l'élection par bulletins de liste.

En ce cas, le ballottage s'établit entre les membres qui, en nombre double des nominations à faire, ont obtenu le plus de suffrages.

Art. 7. L'élection du Bureau définitif étant terminée, le Président fait connaître à la Chambre des députés et au Président de la République que le Sénat est constitué.

CHAPITRE II. — *De la vérification des pouvoirs.*

Art. 8. Aucune élection de sénateur par le Sénat[1] n'aura lieu que huit jours après fixation de sa date en séance publique.

Le résultat des élections faites par le Sénat est annoncé en séance publique immédiatement après le scrutin. L'élu n'est proclamé sénateur que trois jours après.

Si, dans ce délai, une réclamation est faite contre l'élection, la proclamation n'a lieu qu'après décision du Sénat sur la capacité de l'élu. Le Sénat statue sans renvoi aux Bureaux.

Les procès-verbaux des élections de sénateurs par les collèges départementaux sont, avec les pièces justificatives, ré-

[1] Loi du 24 février 1875, article 7 : « Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles. En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il sera, dans les deux mois, pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

Loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, article 24 : « L'élection des sénateurs nommés par l'Assemblée nationale est faite en séance publique, au scrutin de liste et à la majorité absolue des votants, quel que soit le nombre des épreuves. »

Article 25 : « Lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement des Sénateurs nommés en vertu de l'article 7 de la loi du 24 février 1875, le Sénat procède dans les formes indiquées par l'article précédent. »

partis entre les Bureaux par ordre alphabétique de départements, et soumis d'abord à l'examen de Commissions de trois Membres formées dans chaque Bureau par la voie du sort.

Le rapport sur chaque élection est fait par un sénateur que le Bureau en a chargé.

Art. 9. Le Sénat statue sur la validité des élections; le Président déclare admis les sénateurs dont les pouvoirs ont été déclarés valides.

Lorsqu'une élection est contestée, le Sénat peut, sur la demande d'un Membre, renvoyer la délibération à la séance qui suivra l'insertion du rapport au *Journal officiel* ou la distribution aux Membres du Sénat de ce rapport imprimé.

Les sénateurs dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes du Sénat.

Art. 10. Le droit de prendre part aux votes du Sénat est suspendu pour tout Membre dont l'admission a été ajournée.

Tout sénateur dont l'élection est contestée ne peut, ni dans le Bureau, ni en séance du Sénat, prendre part aux votes sur la validation de cette élection.

CHAPITRE III. — *Des Bureaux et Commissions.*

Art. 11. Le Sénat se partage en neuf Bureaux, renouvelés chaque mois, en séance publique, par la voie du sort.

Chaque Bureau nomme son Président et son Secrétaire, comme il est dit à l'article 6.

Art. 12. Les Bureaux se conforment, pour l'ordre de leurs travaux, aux ordres du jour arrêtés par le Sénat. Chacun d'eux discute séparément les questions renvoyées à leur examen.

Il est tenu procès-verbal de leurs délibérations.

Le procès-verbal de chaque séance mentionne les noms des membres présents.

Art. 13. Sauf l'urgence déclarée, la discussion ne peut s'ouvrir dans les Bureaux que vingt-quatre heures au plus tôt après la distribution des projets de lois et propositions.

Art. 14. Chaque bureau, lorsque la discussion est terminée,

nomme un commissaire, suivant les formes fixées par l'article 6; il en nomme plusieurs, selon qu'une disposition du règlement ou une résolution spéciale du Sénat l'a ainsi décidé.

Art. 15. Aucun sénateur faisant partie de deux Commissions, autres que la Commission de comptabilité et celle des congés, ne peut être appelé à faire partie d'une troisième, jusqu'à ce qu'une des deux premières ait nommé son rapporteur.

Cette interdiction ne s'applique pas à toute Commission pour l'examen d'un projet de loi ou proposition dont l'urgence a été déclarée.

Tout membre élu commissaire est tenu de faire connaître au bureau s'il est libre, aux termes du règlement, d'accepter cette mission.

Dans le cas de la négative, il est immédiatement procédé à son remplacement.

Art. 16. Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment, pour l'année entière, une Commission chargée de l'examen de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses administratives du Sénat.

Art. 17. Sont nommés chaque mois par les bureaux :

Une Commission chargée d'examiner les propositions émanant de l'initiative parlementaire et de donner son avis sur la prise en considération;

Une Commission chargée de l'examen des projets de lois relatifs à des intérêts communaux et départementaux;

Une commission chargée de l'examen des pétitions;

Une Commission chargée de l'examen des demandes de congés.

Ces Commissions sont composées de neuf membres, sauf la Commission de l'initiative parlementaire qui en a dix-huit.

Art. 18. Le Sénat peut, s'il le juge convenable, renvoyer à une Commission déjà formée l'examen des projets ou propositions qui lui sont soumis.

Dans ce cas, seront observées, pour la nouvelle proposition, les conditions d'examen auxquelles est assujettie la proposition dont la Commission est déjà saisie.

Art. 19. Lors du renvoi d'un projet de loi ou d'une proposi-

ion à l'examen des bureaux, le Sénat peut, sur la demande l'un membre, décider que la nomination des Commissaires sera aite par scrutin de liste, dans les bureaux, conformément aux ègles posées en l'article 6.

Cette décision est prise par assis et levé.

Dans chaque Bureau, après délibération, le scrutin est ouvert et dépouillé. Le recensement général est opéré par le premier Bureau et transmis au Président du Sénat, qui proclame e résultat du scrutin.

Art. 20. Les Bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment, pour toute la durée de cette session, une Commission de dix-huit membres chargée de l'examen :

1° De tous les projets de lois portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés;

2° De tous les projets de lois ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier la situation du Trésor;

3° De la loi des recettes et des dépenses.

Art. 21. Le Sénat peut toujours renvoyer à une Commission spéciale l'examen des projets de lois et propositions énoncés en l'article précédent.

Art. 22. Toute Commission spéciale, chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'État, fait un rapport sur l'ensemble du projet sans pouvoir proposer d'imputations de crédits.

Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la Commission nommée comme il est dit en l'article 20.

Celle-ci, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits.

Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport principal.

Les dispositions ci-dessus ne sont pas applicables au cas d'urgence.

Art. 23. Les Commissions, convoquées sans retard par le Président du Sénat, nomment, comme il est dit à l'article 6, un Président et un Secrétaire.

Elles choisissent dans les mêmes formes, lorsque la discussion

est terminée, un rapporteur chargé de rendre compte au Sénat du résultat de leurs travaux.

Le procès-verbal de chaque séance d'une Commission mentionne les noms des membres présents.

[1] En cas de vacances survenues au sein des Commissions par démission, décès, non-réélection ou autrement, il sera pourvu au remplacement des commissaires manquants par les bureaux de la formation à laquelle remonte leur nomination.

Les sénateurs nouvellement élus appartiendront au Bureau dont faisaient partie les sénateurs auxquels ils succèdent.

Art. 24. Le Président envoie aux Bureaux et Commissions toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés.

Par les soins de la Questure, il est mis à la disposition des Commissions un local où chacune d'elles, dans une case particulière fermant à clef, conserve jusqu'à la fin de ses travaux ses procès-verbaux et les pièces qui lui ont été communiquées.

Art. 25. Les membres du Sénat peuvent prendre connaissance des documents remis aux Commissions pour l'étude des projets et résolutions qu'elles sont chargées d'examiner.

Cette communication a lieu sans déplacement et sans que les travaux des Commissions puissent en être entravés.

Ces documents et les procès-verbaux des Commissions sont, après le vote définitif, déposés au Archives du Sénat.

Art. 26. Les Commissions communiquent directement avec les ministres par leur Président ou par ceux de leurs membres qu'elles auront désignés.

Art. 27. L'auteur d'une proposition a le droit d'être entendu par la Commission chargée d'examiner sa proposition. Il est invité, avant la nomination du rapporteur, à se rendre dans la Commission.

S'il y a plusieurs auteurs d'une même proposition, ils doivent désigner un ou plusieurs d'entre eux qui les représenteront auprès de la Commission.

Art. 28[2]. Les Bureaux et les Commissions se réunissent et

[1] Résolution du 24 janvier 1879.

[2] Loi du 22 juillet 1879, relative au siège du Pouvoir exécutif et des

délibèrent au palais du Sénat, dans les locaux qui leur sont spécialement affectés.

Les Commissions peuvent, exceptionnellement, pour leurs travaux préparatoires, se réunir dans les ministères.

CHAPITRE IV. — *De la tenue des séances.*

Art. 29. Le Président ouvre la séance.

Il dirige les délibérations, fait observer le règlement et maintient l'ordre.

Art. 30. Les Secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal.

A l'ouverture de chaque séance, un d'eux donne lecture du procès-verbal de la séance précédente.

Le procès-verbal, adopté par le Sénat, est signé par le Président ou le Vice-Président qui a présidé la séance, et par deux Secrétaires au moins.

Art. 31. Avant de passer à l'ordre du jour, le Président donne connaissance au Sénat des communications qui le concernent.

Art. 32. Les pièces communiquées au Sénat sont déposées sur le bureau ou adressées au Président. Le Sénat peut en ordonner l'impression, s'il le juge utile.

Art. 33. Aucun membre du Sénat ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue.

L'orateur parle à la tribune, à moins que le Président ne l'autorise à parler de sa place.

Art. 34. Les Secrétaires inscrivent pour la parole les sénateurs, suivant l'ordre de leur demande.

Chambres à Paris, article 1er : » Le siège du Pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris. »

L'article 28 du Règlement avait été modifié de la manière suivante par la Résolution du 24 janvier 1879 :

« Les Commissions auront le droit de se réunir et de délibérer, suivant leur convenance, soit à Versailles, au palais du Sénat, soit à Paris dans les locaux qui seront désignés par le Bureau du Sénat.

« Les Bureaux continueront à se réunir et à délibérer au Palais de Versailles. »

L'inscription ne peut se faire qu'après le dépôt du rapport.

Art. 35. Le Président donne alternativement la parole à des orateurs qui parleront pour et à des orateurs qui parleront contre.

Art. 36. Les Ministres, les Commissaires du Gouvernement et les Rapporteurs chargés de soutenir la discussion des projets de lois ne sont point assujettis à l'ordre d'inscription et obtiennent la parole quand ils la réclament.

Art. 37. Un membre du Sénat peut toujours obtenir la parole après un orateur du Gouvernement.

Art. 38. L'orateur doit se renfermer dans la question; s'il s'en écarte, le Président l'y rappelle.

Aucun membre du Sénat ne peut obtenir la parole sur le rappel à la question.

Art. 39. Si l'orateur, rappelé deux fois à la question dans le même discours, continue à s'en écarter, le Président consulte le Sénat pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur, pendant le reste de la séance, sur le même sujet.

La décision a lieu, sans débats, par assis et levé; en cas de doute, la parole n'est pas interdite à l'orateur.

Art. 40. Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que le Sénat n'en décide autrement.

Art. 41. La parole est accordée à tout membre du Sénat qui la demande pour un fait personnel.

Art. 42. Toute interruption, toute personnalité, toute manifestation troublant l'ordre sont interdites.

Art. 43. La question préalable, c'est-à-dire la déclaration qu'il n'y a lieu à délibérer, peut toujours être proposée.

Elle peut être motivée sommairement à la tribune.

L'auteur de la proposition, à l'égard de laquelle la question préalable est demandée, a le droit d'être entendu.

Le Sénat prononce sans débats.

Art. 44. Avant de prononcer la clôture de la discussion, le Président consulte le Sénat.

Si la parole est demandée contre la clôture, elle doit être accordée; mais elle ne peut l'être qu'à un seul orateur.

S'il y a doute sur le vote après une seconde épreuve, la discussion continue.

La clôture prononcée, la parole n'est plus accordée que sur la position de la question.

Art. 45. Le Sénat peut décider qu'il se formera en comité secret.

Les demandes de comité secret, signées de cinq membres, sont remises au Président. La décision est prise par assis et levé sans débats.

Les noms des signataires de la demande sont insérés au procès-verbal.

Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le Président consulte le Sénat, aux termes de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[1] sur la reprise en public de la séance.

Art. 46. Le Président, avant de prononcer la clôture de la séance, consulte le Sénat sur le jour, l'heure et les objets de discussion de sa prochaine séance.

L'ordre du jour ainsi réglé est affiché dans l'enceinte du palais et publié au *Journal officiel*.

CHAPITRE V. — *Des votations.*

Art. 47. Le Sénat vote sur les questions soumises à ses délibérations par assis et levé, au scrutin public, au scrutin secret.

Art. 48. Le vote par assis et levé est de droit sur toutes les questions, sauf les exceptions prévues par les articles 50, 51, 56 du présent règlement.

Art. 49. Le vote par assis et levé est constaté par le Prési-

[1] Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 5 :

« Les séances du Sénat et celles de la Chambre des Députés sont publiques.

« Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. »

dent et les Secrétaires; s'ils décident qu'il y a doute, l'épreuve est renouvelée.

Nul ne peut obtenir la parole entre les deux épreuves par assis et levé, ni entre la deuxième épreuve et le vote au scrutin.

Art. 50[1]. Le vote au scrutin public est de droit : 1° après deux épreuves douteuses; 2° sur l'ensemble de tous les projets de lois portant ouverture de crédits.

Art. 51[2]. Le vote au scrutin public peut être demandé en toute matière, excepté quand il s'agit : — 1° d'ordonner la nomination d'une Commission au scrutin de liste (art. 19); — 2° d'interdire la parole à un orateur (art. 39 et 119); — 3° d'ordonner le comité secret (art. 45); — 4° de décider s'il y a lieu de procéder au scrutin public à la tribune (art. 55) ou au scrutin secret avec appel nominal (art. 57); — 5° de prendre des amendements en considération (art. 71, 73 et 93); — 6° de fixer le jour où les interpellations seront faites (art. 83); — 7° d'accorder l'urgence ou la priorité à l'examen d'une pétition (art. 103); — 8° de prononcer la censure (art. 123).

Art. 52. Le scrutin public peut être demandé, soit avant toute épreuve par assis et levé, soit après une première épreuve douteuse.

Art. 53. La demande du scrutin public doit être faite par écrit, signée de dix membres au moins, et déposée entre les mains du Président.

Elle peut être faite oralement, par un seul membre, après une épreuve douteuse.

Les noms des membres qui ont demandé le scrutin et ceux des votants sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 54. Il est procédé au scrutin public dans les formes suivantes :

Le président invite les sénateurs à prendre leurs places. Chaque sénateur a deux bulletins de vote sur lesquels son nom est imprimé. Les bulletins blancs représentent l'adoption, les bulletins bleus la non-adoption. Les huissiers présentent à chaque membre du Sénat une urne dans laquelle il dépose son

[1] [2] Résolution du 8 février 1881.

bulletin. Lorsque les votes sont recueillis, le Président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées sur la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement et le Président proclame le résultat du vote.

Art. 55. Le scrutin public à la tribune peut être demandé par dix membres. Le Sénat prononce par assis et levé, sans débats.

Il y est procédé de la manière suivante :

Deux urnes sont placées sur la tribune;

Chaque sénateur, après avoir reçu des mains d'un secrétaire une boule de contrôle, dépose son bulletin dans la première urne et la boule de contrôle dans la seconde;

Les secrétaires procèdent au dépouillement du scrutin, conformément à l'article précédent.

Art. 56. Dans tous les cas où le scrutin public peut ou doit être admis si vingt membres réclament le scrutin secret, il doit y être procédé.

Les formes prescrites pour la demande du scrutin public sont observées pour celle du scrutin secret.

Les noms des signataires de la demande sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 57. En cas de scrutin secret, si l'appel nominal est réclamé, le Sénat prononce par assis et levé, sans débats.

L'appel nominal est fait par un des secrétaires; il est immédiatement suivi d'un réappel pour les sénateurs qui n'ont pas encore voté.

Art. 58. Le scrutin secret a lieu dans les mêmes formes que le scrutin public à la tribune, sauf que le bulletin de vote est remplacé par une boule blanche ou noire. La boule blanche exprime l'adoption, la noire, la non-adoption.

Les secrétaires versent les boules dans une corbeille; ils en font ostensiblement le compte et séparent les boules blanches des noires; ils procèdent de la même manière au dépouillement de l'urne de contrôle.

Le résultat du compte est arrêté par deux secrétaires au moins, et proclamé par le Président.

Art. 59. Les nominations en assemblée générale, dans les bureaux et commissions, se font au scrutin secret.

Pour les nominations en assemblée générale, deux urnes sont placées sur la tribune. Chaque sénateur dépose dans la première son bulletin de vote sous enveloppe non cachetée; dans la seconde, la boule servant de contre-épreuve.

Le dépouillement des scrutins de nomination a lieu par des scrutateurs que le sort désigne, au nombre de trois pour chaque table de dépouillement.

Art. 60. La présence de 151 membres du Sénat, majorité absolue du nombre légal, est nécessaire pour la validité des votes.

Le bureau constate le nombre des membres présents.

Si le bureau n'est pas unanime, il est procédé au scrutin public à la tribune.

Au cas d'impossibilité d'un vote par le défaut de présence de la majorité absolue du nombre légal des sénateurs, un second tour de scrutin sur le même objet est porté à l'ordre du jour de la séance suivante; et, à ce second tour, le vote est valable, quel que soit le nombre des votants.

Art. 61. Les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont la préférence sur la question principale; elles en suspendent la discussion, sans que l'orateur puisse être interrompu.

Art. 62. Les projets de lois et propositions sont votés par article. La délibération est toujours terminée par un vote sur l'ensemble.

Les amendements sont mis aux voix avant la disposition principale.

Si les dispositions présentées par la Commission sont rejetées, le texte primitif des projets et propositions que le Gouvernement et les auteurs desdites propositions ont déclaré maintenir, est repris. Il est soumis aux votes du Sénat.

Art. 63. Dans les questions complexes, la division a lieu de droit, lorsqu'elle est demandée.

CHAPITRE VI. — *Des projets de lois présentés au Sénat.*

Art. 64. Les projets de lois présentés au nom du Gouvernement sont déposés par un des ministres, sur le bureau du Sénat, après lecture, si le Sénat l'ordonne.

Ces projets sont imprimés avec l'exposé des motifs et distribués.

Ils sont transmis dans les bureaux par le Président, pour être discutés suivant la forme réglée au chapitre III.

Art. 65. Les rapports des Commissions sont déposés sur le bureau du Sénat, après lecture, s'il y a lieu. Le Président propose et le Sénat fixe le jour de la discussion.

Art. 66[1]. Les rapports sont imprimés et distribués. La discussion ne peut s'ouvrir en assemblée générale que vingt-quatre heures au moins après la distribution.

Art. 67. Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, n'est voté définitivement qu'après deux délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours.

La première délibération porte d'abord sur l'ensemble, puis sur les articles du projet et les amendements qui s'y rapportent. Le Sénat décide s'il veut passer à la deuxième délibération.

A la deuxième délibération, il est procédé au vote de chaque article et des amendements qui s'y rapportent. Avant le vote définitif du projet, tout membre a le droit de présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet.

Art. 68. Les amendements sont rédigés par écrit et remis au Président.

Le Sénat ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé.

Art. 69. Tout amendement présenté et non soumis au vote dans le cours de la séance est imprimé et distribué avant la séance suivante.

Art. 70. Les amendements nouveaux et les articles addition-

[1] Résolution du 24 février 1877.

nels présentés après la clôture de la première délibération doivent être communiqués à la Commission, imprimés, distribués un jour au moins avant l'ouverture de la deuxième.

Art. 71. S'il en est présenté dans le cours même de cette délibération, ils sont motivés sommairement à la tribune. Le rapporteur est entendu. Le Sénat décide par assis et levé, sans débats, s'il prend les amendements et articles additionnels en considération.

En ce cas, ils sont renvoyés à l'examen de la Commission, imprimés et distribués. Ils ne peuvent être votés le jour même où ils ont été présentés.

Art. 72. Tout projet repoussé après l'une des deux délibérations ne peut être reproduit avant le délai de trois mois.

Art. 73. Les prescriptions relatives aux deux délibérations ne s'appliquent pas au budget des recettes et des dépenses, aux lois des comptes, aux lois portant demandes de crédits spéciaux, aux lois d'intérêt local; pour le vote de ces lois, une seule délibération suffit; elle a lieu suivant les formes déterminées au chapitre VIII du présent Règlement, pour les cas où l'urgence a été déclarée.

Néanmoins, les amendements ou articles additionnels présentés dans le cours de la délibération sont soumis aux formalités prescrites par l'article 71.

Art. 74. Le résultat des délibérations du Sénat est proclamé par le Président en ces termes :

« Le Sénat a adopté » ou « Le Sénat n'a pas adopté. »

Art. 75. Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi par lequel le Gouvernement, conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[1], lui demande l'approbation

[1] Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 8 :

« Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

« Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité, il ne peut être présenté d'amendement à son texte.

Si, dans le cours de l'une ou de l'autre des deux délibérations, il y a opposition à quelqu'une des clauses du traité, elle se produit sous forme de demande de renvoi à la Commission imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance.

Si le Sénat, après débats, a décidé le renvoi, la Commission, avant le vote définitif, fait un rapport d'ensemble, qui doit être imprimé et distribué, sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen; elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi.

Quand le Sénat se prononce pour l'ajournement, il le motive en ces termes : « Le Sénat, appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur telle ou telle clause du traité (relater en entier les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement), surseoit à donner l'autorisation de ratifier. »

Lorsque l'urgence a été déclarée, la Commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen, après la clôture de la discussion sur les articles non contestés.

Tout projet d'approbation de traité qui a été rejeté ou ajourné peut être reproduit sans observation d'aucun délai.

Art. 76. Lorsque, en vertu de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[1], le Président de la République demande une nouvelle délibération du Sénat, le message motivé est imprimé et distribué.

Le Sénat se réunit dans ses bureaux et nomme une Commission sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération.

[1] Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 7 :

« Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

« Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. »

CHAPITRE VII. — *Des propositions des questions aux ministres et des demandes d'interpellation.*

Art. 77. Toute proposition faite par un sénateur est formulée par écrit; elle est remise au Président, qui, après en avoir donné connaissance au Sénat, la renvoie à la Commission spéciale pour les propositions, sauf l'exception portée en l'article 18.

Art. 78. Dans les vingt jours, cette Commission présente un rapport sommaire sur chacune des propositions renvoyées à son examen. Ce rapport conclut au rejet pur et simple, ou à la prise en considération de la proposition.

Néanmoins, lorsqu'elle aura reconnu qu'une proposition rentre dans les travaux d'une Commission déjà chargée de l'examen d'une autre proposition ou d'un projet de loi, elle pourra, sur rapport verbal au Sénat, en demander purement et simplement le renvoi à cette Commission.

Art. 79. Au jour fixé pour la discussion, le Sénat délibère sur la prise en considération.

Si la prise en considération est prononcée, il est donné suite à la proposition, selon les formes déterminées au chapitre VI à l'égard des projets de lois.

Art. 80. L'auteur d'une proposition peut toujours la retirer, même quand la discussion est ouverte; mais si un autre membre la reprend, la discussion continue.

Art. 81. Les propositions rejetées par le Sénat ne peuvent être représentées avant le délai de trois mois, si elles ont été prises en considération; avant un délai de six mois, si la prise en considération a été écartée.

Art. 82. Le Président accorde la parole à tout sénateur qui veut poser une question à un ministre, si le ministre y consent. L'auteur de la question ne peut parler plus de deux fois; les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir.

Art. 83. Tout sénateur qui veut faire des interpellations, en remet la demande écrite au Président. Cette demande explique

sommairement l'objet des interpellations. Le Président en donne lecture au Sénat.

Les interpellations de sénateur à sénateur sont interdites.

Le Sénat, après avoir entendu un des membres du Gouvernement, fixe, par assis et levé, sans débats, le jour où les interpellations seront faites.

Les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées au delà d'un mois.

Art. 84. Aucun ordre du jour motivé sur les interpellations ne peut être présenté, s'il n'est rédigé par écrit et déposé sur le bureau du Président qui en donne lecture.

L'ordre du jour pur et simple, s'il est réclamé, a toujours la priorité.

Art. 85. En cas de rejet de l'ordre du jour pur et simple, le renvoi aux bureaux est de droit, s'il est demandé par le Gouvernement.

Ce renvoi peut être également prononcé par le Sénat sur la proposition d'un de ses membres.

Dans l'un et l'autre cas, une Commission est nommée, et, sur son rapport, le Sénat statue sommairement comme en matière d'urgence.

Art. 86. La résolution de la Commission est d'abord mise aux voix. Si elle est adoptée, l'interpellation est close.

Si elle est rejetée, il est statué sur les ordres du jour motivés dans l'ordre où ils ont été discutés, à moins qu'une question de priorité n'ait été résolue en faveur de l'un deux.

En cas de rejet, l'interpellation est close par le vote qui intervient sur le dernier ordre du jour mis aux voix.

Art. 87. Les demandes d'interpellation retirées par ceux qui les ont faites peuvent être reprises par un autre membre.

CHAPITRE VIII. — *De la déclaration d'urgence.*

Art. 88. Lors de la présentation d'un projet de loi ou d'une proposition, l'urgence peut être demandée.

Elle peut l'être par le Gouvernement, par l'auteur de la proposition, par tout membre du Sénat.

La demande ayant pour objet de faire déclarer l'urgence est précédée d'un exposé des motifs.

Art. 89. Lorsque la demande d'urgence est faite par le Gouvernement, le Sénat, consulté, décide immédiatement s'il y a lieu de donner suite à la demande d'urgence.

Si l'urgence est demandée pour une proposition émanée de l'initiative parlementaire, le sénateur qui fait cette demande la dépose par écrit entre les mains du Président à l'ouverture de la séance. Le Président en donne connaissance au Sénat. Le vote sur l'urgence est remis à la fin de la séance, il y a lieu avant la fixation de l'ordre du jour.

Si l'urgence est déclarée, le Sénat prononce le renvoi soit à une Commission déjà formée soit aux Bureaux.

Art. 90[1]. Après le dépôt d'un rapport, l'urgence peut être demandée. En ce cas, seront suivies, pour la demande et la déclaration d'urgence, les règles posées par l'article précédent. La discussion immédiate pourra être prononcée par le Sénat, sur une demande écrite et signée de 20 membres.

Les noms des signataires de cette demande seront insérés au *Journal officiel*.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux rapports de Commissions chargées d'examiner des demandes de poursuites contre les membres du Sénat. Ces rapports sont avant toute délibération, et aux termes de l'article 66, imprimés et distribués.

Art. 91. La délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet ou de la proposition.

Le Président consulte le Sénat pour savoir s'il entend passer à la discussion des articles.

Art. 92. Si le Sénat refuse de passer à la discussion des articles, la proposition ou le projet est rejeté.

Dans le cas contraire, la discussion continue. Elle porte sur chacun des articles et sur les amendements qui s'y rapportent.

Art. 93. Tout amendement, tout article additionnel proposé

[1] Résolution du 24 février 1877.

dans le cours de la discussion est motivé sommairement à la tribune. Il est envoyé de droit à l'examen de la Commission, si un Ministre ou la Commission, le demande.

Si ce renvoi n'est pas demandé, le Sénat, après avoir entendu le rapporteur, décide, par assis et levé, sans débats, s'il prend l'amendement ou l'article additionnel en considération. Dans ce cas, ils sont renvoyés à l'examen de la Commission.

Art. 94. Après le vote des articles, il est procédé au vote sur l'ensemble de la proposition. Avant ce dernier vote, tout sénateur peut présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet.

Le Sénat peut aussi, avant le vote de l'ensemble, renvoyer le projet à la Commission, afin qu'il soit revisé et coordonné. Ce renvoi est de droit, si la Commission le demande.

La Commission présente sans délai son travail. Lecture en est donnée, et la discussion porte exclusivement sur la rédaction.

Art. 95. Si le Sénat s'est prononcé contre l'urgence, la proposition ou le projet est examiné et voté dans les formes ordinaires.

Le caractère d'urgence reconnu à une proposition ou à un projet de loi pourra être retiré, sur la demande d'un membre du Sénat, après le dépôt du rapport de la Commission chargée de son examen.

Ce retrait ne pourra plus être demandé après l'ouverture de la discussion sur les articles[1]. Mais il pourra l'être après la discussion des articles et avant le vote sur l'ensemble de la loi.

Art. 96. Après le vote d'une loi, le Sénat, sur la proposition d'un membre, est consulté par le Président sur le point de savoir si la loi votée sera promulguée d'urgence, dans les trois jours, aux termes de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[2].

[1] Résolution du 24 décembre 1883.

[2] Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 7 :

« Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit

CHAPITRE IX. — *Des pétitions.*

Art. 97. Toute pétition doit être rédigée par écrit et signée; elle doit indiquer la demeure du pétitionnnaire ou de l'un deux si elle est revêtue de plusieurs signatures.

Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées.

Si la légalisation était refusée, le pétitionnaire ferait mention de ce refus à la suite de sa pétition.

Les pétitions doivent être adressées au Président du Sénat.

Elles peuvent également être déposées entre les mains d'un des secrétaires par un sénateur qui fait, en marge, mention du dépôt et signe cette mention.

Une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne pourra être reçue par le Président, ni déposée sur le bureau.

Art. 98. Les pétitions, dans l'ordre de leur arrivée, sont inscrites sur un rôle général contenant le numéro d'ordre de la pétition, le nom et la demeure du pétitionnaire ainsi que l'indication sommaire de l'objet de sa demande, et, lorsqu'elle n'aura pas été adressée directement au Président, le nom du sénateur qui l'aura déposée.

Ce rôle est imprimé et distribué au Sénat.

Art. 99. Les pétitions inscrites sur le rôle sont renvoyées à la Commission des pétitions.

Néanmoins, celles relatives à une proposition actuellement soumise à l'examen d'une Commission spéciale sont directement renvoyées à cette Commission par le Président du Sénat.

Ce renvoi peut également être ordonné par la Commission des pétitions.

Tout membre du Sénat pourra prendre communication des

promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambres, aura été déclarée urgente.

« Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. »

pétitions en s'adressant au Président de la Commission chargée de leur examen.

Art. 100. La Commission, après examen de chaque pétition, les classe dans l'ordre suivant :

Celles sur lesquelles elle conclut au renvoi à un ministre ;

Celles qu'elle juge devoir être, indépendamment de ce renvoi, soumises à l'examen du Sénat ;

Celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen.

Avis est donné au pétitionnaire de la résolution adoptée, à l'égard de sa pétition, et du numéro d'ordre qui lui est donné.

Art. 101. Un feuilleton, distribué chaque mois aux membres du Sénat, mentionne le nom et le domicile du pétionnaire, l'indication sommaire de l'objet de la pétition, le nom du rapporteur, enfin la résolution adoptée par la Commission, avec le résumé succinct de ses motifs.

Toutefois la Commission peut ne faire figurer la pétition au feuilleton que par son numéro d'ordre et par le nom de son auteur, avec indication de la résolution adoptée. Cette décision ne peut être prise qu'à l'unanimité des membres présents.

Art. 102. Tout sénateur, dans le mois de la distribution du feuilleton, peut demander le rapport en séance publique d'une pétition, quel que soit le classement que la Commission lui ait assigné. Sur sa demande, par écrit au Président du Sénat, le rapport devra être présenté au Sénat.

Après l'expiration du délai ci-dessus indiqué, les résolutions de la Commission deviennent définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas être l'objet d'un rapport public, et elles sont mentionnées au *Journal officiel*.

Art. 103. La Commission rapporte les pétitions en séance publique. La priorité ou l'urgence peut être demandée pour l'examen d'une pétition ; sur cette demande, le Sénat décide par assis et levé, sans débats.

Art. 104. Les Commissions spéciales auxquelles des pétitions auront été renvoyées devront en faire mention dans leurs rapports.

Dans un délai de six mois, les ministres feront connaître,

par une mention portée au feuilleton distribué aux membres du Sénat, la suite qu'ils auront donnée aux pétitions qui leur auront été successivement envoyées.

CHAPITRE X. — *Des congés.*

Art. 105. Nul sénateur ne peut s'absenter sans un congé du Sénat.

Le Président peut néanmoins, en cas d'urgence, accorder un congé; il en rend compte au Sénat.

Art. 106. Les demandes de congés sont renvoyées à l'examen d'une Commission nommée comme il est dit à l'article 17, et chargée de donner son avis sur chaque demande.

Art. 107. En soumettant les demandes de congés au Sénat, le président fait connaître l'avis de la Commission sur chacune d'elles.

Art. 108. L'indemnité cesse de droit pour tout sénateur absent sans congé, ou qui prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé.

Art. 109. Est réputé absent sans congé le sénateur qui, pendant six séances consécutives, n'aura pas répondu aux appels nominaux, ou qui n'aura pris part, ni aux travaux des bureaux et des Commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote.

Les circonstances établissant l'absence sont relevées et constatées par la Questure.

A défaut de motifs valables qui justifient son absence, le sénateur est inscrit nominativement au *Journal officiel* comme absent sans congé.

Les sénateurs en congé régulier constaté au *Journal officiel* ne devront pas prendre part à un vote avant l'expiration de leur congé, s'ils n'ont pas averti le Bureau de leur présence.

CHAPITRE XI. —*De la police intérieure et extérieure du Sénat. Des droits du Président.*

Art. 110. Le Président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Sénat. A cet effet, il fixe l'importance des

forces militaires qu'il juge nécessaires; elles sont placées sous ses ordres.

Le Président habite dans l'intérieur du palais sénatorial.

Art. 111. La police du Sénat est exercée, en son nom, par le Président.

Art. 112. Nul étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siègent les membres du Sénat.

Art. 113. Pendant tout le cours des séances, les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence.

Art. 114. Toute personne qui donne des marques d'approbation on d'improbation est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre.

Art. 115. Tout individu qui trouble les délibérations est traduit sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente.

CHAPITRE XII. — *De la discipline.*

Art. 116. Les peines disciplinaires applicables aux membres du Sénat sont :

Le rappel à l'ordre;

La censure;

La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances.

Art. 117. Est rappelé à l'ordre tout orateur qui s'en écarte, tout membre du Sénat qui trouble l'ordre par une des infractions au règlement prévues dans l'article 42, ou de toute autre manière.

Art. 118. Le Président seul rappelle à l'ordre; la parole est accordée à l'orateur qui, rappelé à l'ordre, se soumet à l'autorité du Président et demande à se justifier.

Tout membre qui, n'étant pas autorisé à parler, s'est fait rappeler à l'ordre, n'obtient la parole pour se justifier qu'à la fin de la séance, à moins que le Président n'en décide autrement.

Si le rappel à l'ordre est maintenu par le Président, il en est tenu note par les Secrétaires.

Art. 119. Lorsqu'un orateur a été rappelé à l'ordre deux fois

dans une même séance, si une troisième fois il s'écarte de l'ordre, le Président propose au Sénat de lui interdire la parole pour le reste de la séance.

Le Sénat prononce par assis et levé, sans débats.

Art. 120. La censure est prononcée contre :

Tout sénateur qui, après avoir encouru l'interdiction mentionnée en l'article précédent, ne sera pas rentré dans le devoir;

Tout sénateur qui, pendant l'espace de trente jours, aura, dans trois séances différentes, subi le rappel à l'ordre;

Tout sénateur qui, dans l'assemblée, aura donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs;

Tout sénateur qui, pour l'apport d'une pétition, se sera constitué intermédiaire entre le Sénat et un rassemblement formé sur la voie publique;

Tout sénateur qui aura adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

Art. 121. La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances est prononcée contre tout membre :

Qui aura résisté à la censure simple;

Qui aura, en séance publique, fait appel à la violence, ou provoqué à la guerre civile;

Qui se sera rendu coupable d'outrages envers le Sénat, ou une partie de cette assemblée, ou son Président;

Qui se sera rendu coupable d'outrages envers la Chambre des députés, ou envers le Président de la République.

Art. 122. La censure, avec exclusion temporaire, impose au membre contre lequel elle a été prononcée l'obligation de sortir immédiatement du Sénat et de s'abstenir d'y reparaître pendant les trois séances suivantes.

En cas de désobéissance du sénateur à l'injonction qui lui est faite par le Président de sortir du Sénat, la séance est levée. Elle peut être reprise.

Art. 123. La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par le Sénat, sans débats, et par assis et levé, sur la proposition du Président.

Le sénateur, contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée, a toujours le droit d'être entendu, ou de faire entendre, en son nom, un de ses collègues.

La décision du Sénat, prononçant soit la censure simple, soit la censure avec exclusion temporaire, est inscrite au procès-verbal.

Art. 124. Si l'assemblée devient tumultueuse, et si le Président n'y peut ramener le calme, il se couvre; si le trouble continue, il annonce qu'il va lever la séance.

Si le calme ne se rétablit pas, le Président suspend la séance pour une heure; les sénateurs se retirent dans leurs bureaux respectifs.

L'heure étant expirée, la séance est reprise. Si le tumulte renaît, le Président lève la séance et la renvoie au lendemain.

Art. 125. Si un délit est commis par un sénateur dans l'enceinte du palais du Sénat, toute délibération est suspendue.

Le Président porte, séance tenante, le fait à la connaissance du Sénat.

Sur l'ordre du Président, le sénateur est tenu de se rendre dans le cabinet du Président où le Bureau réuni entend ses explications.

Le Bureau dresse un procès-verbal qu'il envoie, s'il y a lieu, à l'autorité compétente.

CHAPITRE XIII. — *Des projets et propositions de loi transmis au Sénat ou à transmettre par le Sénat à la Chambre des députés.*

Art. 126. Si les deux Chambres ont été saisies de projets ou de propositions de lois sur le même objet, et si la délibération est commencée à la Chambre des députés, le Sénat ne met pas les projets ou propositions à son ordre du jour avant le vote définitif de la Chambre des députés.

Art. 127. Tout projet de loi voté par le Sénat est transmis par le Président du Sénat au ministre qui en a fait la présentation.

Si le Gouvernement ne le présente pas à la Chambre des

députés dans le mois qui suit, un membre du Sénat peut reprendre le projet, que le Président du Sénat transmet alors au Président de la Chambre des députés. — Le délai d'un mois est réduit à trois jours dans le cas où une décision spéciale a déclaré que la transmission aura lieu d'urgence.

Toute proposition de loi votée par le Sénat est transmise directement par le Président du Sénat au Président de la Chambre des députés. Le Gouvernement est avisé de cet envoi.

Art. 128. Les propositions de lois émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et transmises au Président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le Gouvernement.

Dans les cas où la Chambre des députés a déclaré l'urgence, le Sénat doit être consulté sur la question d'urgence.

Art. 129. Si le Sénat adopte sans modification les projets ou propositions de lois votés par la Chambre des députés, le Président du Sénat transmet la loi au Président de la République par l'intermédiaire du ministre compétent.

Art. 130. Lorsqu'un projet de loi voté par le Sénat a été modifié par la Chambre des députés, le Sénat peut, ou mettre de nouveau ce projet en délibération, ou le soumettre aux Bureaux, ou le renvoyer à l'ancienne Commission. Il peut également, sur la proposition d'un de ses membres, décider qu'une Commission sera chargée d'entrer en conférence avec une Commission de la Chambre des députés, à l'effet de s'entendre sur un texte commun.

Le Sénat donne les pouvoirs à cet effet à une Commission de onze membres élus au scrutin de liste.

Art. 131. Si les deux Commissions tombent d'accord, la Commission nommée par le Sénat fait un rapport à cette assemblée qui délibère sur la nouvelle rédaction.

Si le Sénat a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être porté de nouveau à l'ordre du jour avant le délai de deux mois que sur l'initiative du Gouvernement.

Il en sera de même dans le cas où les Commissions ne tomberaient pas d'accord, ou si le Sénat persistait dans sa première résolution.

Art. 132. Lorsque des projets ou propositions de lois votés par le Sénat sont rejetés par la Chambre des députés, ils ne pourront être repris avant le délai de trois mois que sur l'initiative du Gouvernement.

Chapitre XIV. — *De la comptabilité.*

Art. 133. Une Commission nommée, comme il est dit en l'article 16, pour la durée d'un exercice, est chargée de l'examen de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses administratives du Sénat.

Art. 134. Elle vérifie et apure les comptes, même les comptes antérieurs non réglés.

Elle fait un récolement général du mobilier appartenant au Sénat.

Elle dresse le budget du Sénat et le soumet à son approbation.

Les dépenses du Sénat sont réglées par exercice, comme le budget de l'État.

Art. 135. A la fin de chaque exercice, la Commission de comptabilité rend compte au Sénat de l'exécution du mandat qui lui a été confié.

Art. 136. Les questeurs sont spécialement chargés de la comptabilité des dépenses du Sénat; ils délèguent à l'un deux l'exercice de cette administration et la délivrance des mandats pour l'acquittement des dépenses.

A défaut d'accord unanime entre les Questeurs, le choix de celui qui sera chargé de la délivrance des mandats est remis au Bureau.

Les mandats, pour être valablement payables par le trésorier du Sénat, doivent êtres imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtus de la signature du questeur délégué.

Au cas de refus de cette signature, la partie intéressée peut soumettre la question au Président du Sénat, qui statuera, le Bureau entendu, et délivrera le mandat de paiement, s'il y a lieu.

CHAPITRE XV. — *Objets divers.* (*Députations. Insignes. Division des services. Règlement intérieur.*)

Art. 137. Les députations sont nommées par la voie du sort; le nombre des membres qui les composent est déterminé par le Sénat.

Art. 138. Un Vice-Président et deux Secrétaires font nécessairement partie de chaque députation.

Art. 139. Des insignes sont portés par les sénateurs lorsqu'ils sont en mission, dans les cérémonies publiques, et en toutes circonstances où ils ont à faire reconnaître leur qualité.

La nature de ces insignes est déterminée par le Bureau du Sénat.

Art. 140. Les services du Sénat se divisent en services législatifs, sous l'autorité et la direction du Bureau, et en services d'administration et de comptabilité, sous l'autorité et la direction des questeurs.

Art. 141. Un règlement intérieur classera les différents services suivant l'ordre indiqué en l'article précédent. Il règlera leur organisation et leur marche; il déterminera, au point de vue de ces divers services, les droits respectifs des dignitaires du Sénat; il fixera les attributions des divers officiers et agents, le mode de leur nomination, les conditions de leur avancement, leur discipline, leurs traitements et leurs retraites.

Art. 142. Le règlement intérieur sera arrêté par une Commission spéciale qui comprendra :

Le Président du Sénat,

Deux Vice-Présidents et deux Secrétaires délégués par le Bureau,

Les trois Questeurs,

Trois membres de la Commission de comptabilité, délégués par cette Commission,

Le Président du Sénat aura voix prépondérante en cas de partage.

DISPOSITION ADDITIONNELLE[1].

Il est interdit à tout sénateur de prendre ou de laisser sa qualité parlementaire dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales.

Délibéré, en séance publique, à Versailles, les trente et un mai et dix juin mil huit cent soixante-seize.

II.

RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS[2].

CHAPITRE PREMIER. — *Présidence d'âge. — Bureau provisoire. — Vérification des pouvoirs.*

Article premier. A l'ouverture de la première séance de chaque session ordinaire, le plus âgé des membres présents occupe le fauteuil; il est assisté des six plus jeunes membres présents, lesquels remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du Bureau définitif.

Art. 2. A la première séance d'une nouvelle législature, et après l'installation du Président d'âge, il est procédé immédiatement, en séance publique, par scrutin séparé, et à la majorité absolue, à la nomination d'un Président et de deux Vice-Présidents provisoires.

Après deux tours de scrutin, et en cas de ballottage, la majorité relative suffit.

[1] Résolution du 29 juillet 1882.

[2] Le règlement de la Chambre des députés a été voté le 16 juin 1876; il a été modifié par des résolutions en date des 13 novembre 1877, 20 mai 1878, 28 février et 1er décembre 1879.

S'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est nommé [1].

Des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin, et le doyen d'âge en proclame le résultat.

Art. 3. Le Président provisoire est installé.

Il procède par la voie du sort à la division de la Chambre en onze bureaux [2].

Art. 4. Les bureaux procèdent, sans délai, à l'examen des procès-verbaux d'élection. Ces procès-verbaux sont répartis par ordre alphabétique de départements, et, autant que possible, proportionnellement au nombre total des élections. Ils sont examinés par des Commissions de cinq membres au moins, formées dans chaque bureau par la voie du sort.

Les députés chargés de faire le rapport sont nommés par les bureaux.

Art. 5. La Chambre prononce sur la validité des élections, et le Président proclame le nom des députés dont les pouvoirs ont été déclarés valides [3].

Si le Bureau conclut à l'invalidation, la discussion ne peut avoir lieu le jour même de la lecture du rapport à la tribune.

Art. 6. Les députés dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes.

Toutefois le droit de voter est suspendu pour tout député dont l'admission a été ajournée par décision de la Chambre.

Les députés non validés ne votent sur leur admission ni dans les bureaux, ni en assemblée générale. Ils ne peuvent déposer aucune proposition de loi [4].

Chapitre II. — *Bureau définitif.*

Art. 7. Quand les pouvoirs de la moitié plus un des membres de la Chambre ont été vérifiés, il peut être procédé à l'élection du Bureau définitif.

[1] Voir ci-après, les art. 8, 12, 15, 17, et 25.

[2] Voir le chap. III, p. 457.

[3] L'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 décide que « chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. »

[4] Voir ci-après, l'arrêté du Bureau réglant, au point de vue de l'indem-

Si les pouvoirs ont été vérifiés dans une session précédente, cette élection a lieu à la première séance de la session nouvellement ouverte.

Art. 8. Le Bureau se compose d'un président, de quatre vice-présidents, de huit secrétaires, dont quatre au moins doivent siéger à tour de rôle pendant les séances publiques, et de trois questeurs. L'élection a lieu dans les formes déterminées par l'art. 2.

Art. 9. Les vice-présidents, secrétaires et questeurs sont nommés au scrutin de liste.

Le scrutin a lieu séparément pour chacune de ces fonctions.

Art. 10. Les membres du Bureau définitif sont élus au commencement de chaque session ordinaire.

Ils restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante [1].

Art. 11. Après l'élection du Bureau définitif, le Président fait connaître au Sénat et au Président de la République que la Chambre des députés est constituée.

CHAPITRE III. — *Bureaux. — Commissions. — Rapports. — Documents.*

Art. 12. Les bureaux formés conformément à l'article 3, se renouvellent chaque mois par la voie du sort.

Ils ne peuvent procéder à aucun vote que si le tiers au moins des membres est présent.

Ils élisent au scrutin, conformément à l'article 2, leurs présidents et leurs secrétaires.

Art. 13. Ils doivent se conformer pour leurs travaux aux ordres du jour arrêtés par la Chambre. Il est tenu procès-verbal de leurs délibérations.

nité législative, la situation des députés dont les pouvoirs n'ont pas été vérifiés.

[1] Le § 1er de l'art. 11 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est ainsi conçu : « Le Bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année « pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait « lieu avant la session ordinaire de l'année suivante. »

Le procès-verbal de chaque séance mentionne le nom des membres présents.

Art. 14. La discussion dans les bureaux ne peut s'ouvrir, sauf le cas d'urgence déclarée, que vingt-quatre heures après la distribution des projets de loi et propositions.

Art. 15. Lorsque la discussion est terminée, chaque bureau nomme un commissaire, conformément aux règles déterminées par l'article 2.

Art. 16. Suivant la nature des projets qui sont à examiner, la Chambre peut décider que les Commissions seront de vingt-deux membres ou de trente-trois au lieu de onze.

Art. 17. Lors du renvoi d'un projet de loi ou d'une proposition à l'examen des bureaux, la Chambre peut décider, sur la demande d'un de ses membres, que la nomination des commissaires sera faite par scrutin de liste, soit en assemblée générale, soit dans les bureaux[1] conformément aux règles déterminées par l'article 2.

Dans le cas où la nomination est renvoyée aux bureaux, les scrutins sont ouverts et dépouillés dans chaque bureau. Le recensement général est opéré par le premier bureau et transmis au Président de la Chambre qui proclame le résultat.

Art. 18. La Chambre peut renvoyer à une Commission déjà formée l'examen des propositions et des projets de loi qui lui sont présentés.

Dans ce cas, la nouvelle proposition sera soumise aux mêmes conditions d'examen auxquelles est assujettie la proposition dont la Commission est déjà saisie.

Art. 19. Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment pour l'année entière une Commission de onze membres, chargée de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses de la Chambre[2].

Art. 20. A chaque renouvellement des bureaux, il est nommé quatre Commissions mensuelles :

Une Commission de vingt-deux membres chargée d'exami-

[1] Voir ci-après, l'art. 89.

[2] Voir ci-après, le chap. XIV.

ıer les projets émanant de l'initiative parlementaire et de donner ın avis sur la prise en considération[1];

Une Commision de onze membres, chargée de l'examen des ›rojets de loi relatifs aux intérêts communaux et départenentaux;

Une Commission de onze membres, chargée de l'examen des ›étitions[2];

Une Commission de onze membres, chargée de donner son ıvis sur toute demande de congé[3].

Art. 21. Une Commission de trente-trois membres, nommée ›ar les bureaux, est chargée de l'examen de la loi des recettes ›t des dépenses.

Art. 22. Sont envoyés à l'examen de cette Commission :

Tous projets de loi portant demande de crédits supplémen-:aires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ›u périmés;

2° Tous projets de loi ou propositions qui peuvent avoir pour ›ffet de modifier les recettes ou les dépenses de l'État.

Lors de la présentation des projets de loi de crédits supplémentaires ou extraordinaires, ces projets sont dévolus à la Commission sur le rapport de laquelle la dernière loi des recettes ›t des dépenses a été votée.

Art. 23. La Chambre peut toujours renvoyer à une Commission spéciale l'examen des projets de loi et propositions énoncés en l'article précédent.

Art. 24. Toute Commission spéciale chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'État, fait un rapport sur l'ensemble du projet, sans pouvoir proposer d'imputation de crédits.

Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la Commission du budget. Celle-ci, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits.

Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport principal.

Ces dispositions ne sont pas applicables au cas d'urgence.

[1] Voir ci-après, le chapitre V.
[2] Voir ci-après, le chapitre VIII.
[3] Voir ci-après, le chapitre XII.

Art. 25. Les Commissions, convoquées sans retard, nomment un président et un secrétaire, conformément à l'article 2.

Elles élisent, en outre, dans les mêmes formes, un rapporteur chargé de rendre compte à la Chambre du résultat de leurs travaux.

Le procès-verbal de chaque séance d'une Commission mentionne le nom des membres présents.

Art. 26. Le rapport de la Commission sur un projet de loi ou sur une proposition est déposé en séance publique; il en est donné lecture si la Chambre le décide.

Ce rapport est imprimé et distribué vingt-quatre heures au moins avant la discussion, sauf le cas d'urgence déclarée par la Chambre.

Art. 27. Aucun membre de la Chambre faisant partie de deux Commissions autres que la Commission chargée d'examiner les projets de loi d'intérêt local, la Commission de comptabilité ou celle des congés, ne peut être appelé à faire partie d'une troisième commission jusqu'à ce que l'une des deux premières ait nommé son rapporteur.

Les membres de la Commission du budget ne peuvent faire partie d'aucune autre Commission tant que les rapporteurs sur les recettes et les dépenses des divers ministères n'ont pas été nommés.

Tout membre élu commissaire est tenu de déclarer, devant le bureau, s'il est libre, aux termes du règlement, d'accepter cette mission.

Dans le cas de négative, il est immédiatement procédé à son remplacement.

Art. 28. Le Président envoie aux bureaux et Commissions toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés.

Les membres de la Chambre peuvent prendre communication des documents remis aux Commissions ou aux bureaux pour l'étude des projets à examiner.

Cette communication doit avoir lieu sans déplacement, et sans que les travaux des Commissions puissent être entravés.

Ces documents et les procès-verbaux des bureaux et des Com-

nissions restent déposés aux archives de la Chambre, après e vote des projets.

Art. 29. La Chambre consacre un jour par semaine aux tra- aux des Commissions. Toutefois, une résolution contraire peut oujours être prise si l'urgence de certaine délibération le com- nande [1].

CHAPITRE IV. — *Projets de loi présentés par le Gouvernement.*

Art. 30. Les projets de loi présentés au nom du Gouverne- nent [2] sont déposés par un des ministres sur le bureau de la Chambre, après lecture, s'il y a lieu.

Art. 31. Ces projets sont imprimés avec l'exposé des motifs et listribués.

Ils sont transmis aux bureaux par le Président ou renvoyés, comme il est dit à l'art. 18, à une Commission déjà existante.

Art. 32. Lorsque la Chambre est saisie d'un projet de loi par lequel le Gouvernement, conformément à l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875 [3], lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité, et il ne peut être présenté d'amendement à son texte.

Si, dans le cours des deux délibérations, il y a opposition à

[1] Cet article a été modifié par la résolution du 28 février 1879, qui est ainsi conçue :

« La Chambre consacrera provisoirement, et jusqu'à nouvel ordre, deux « jours par semaine aux travaux des Commissions. Ces jours seront le mer- « credi et le vendredi. Toutefois, une résolution contraire pourra toujours « être prise si l'urgence de certaine délibération le commande. »

[2] Aux termes de l'art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres.

[3] Cet article est ainsi conçu : « Le Président de la République négocie et « ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'in- « térêt et la sûreté de l'État le permettent.

« Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances « de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de pro- « priété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés « par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de « territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

quelques-unes des clauses du traité, elle se produit sous forme de demande de renvoi à la Commission, imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance.

Si, après débat, la Chambre prend en considération, elle prononce le renvoi.

Lors de la seconde délibération, la Commission fait un rapport d'ensemble, qui doit être imprimé et distribué, sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen. Elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi.

L'ajournement est motivé en ces termes :

« La Chambre, appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur telle ou telle clause du traité (relater en entier les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement), sursoit à donner l'autorisation de ratifier. »

Lorsque l'urgence a été déclarée, la Commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen, après la clôture de la discussion sur les articles non contestés.

Les dispositions de l'art. 38 ne sont pas applicables aux traités.

Art. 33. Lorsqu'en vertu de l'art. 7 de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875 [1], le Président de la République demande une nouvelle délibération de la Chambre, le message motivé est imprimé et distribué.

La Chambre se réunit dans ses bureaux et nomme une Commission, sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération.

CHAPITRE V. — *Propositions de loi provenant de l'initiative parlementaire.*

Art. 34. Toute proposition faite par un député doit être formulée par écrit en articles de loi et précédée d'un exposé des motifs.

Elle est remise au Président qui, après en avoir donné con-

[1] Le 2e § de cet article porte que : « dans le délai fixé pour la promulga« tion, le Président de la République peut, par un message motivé, deman« der aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. »

naissance à la Chambre, la renvoie à l'examen de la Commission d'initiative, sauf l'exception portée en l'art. 18.

Art. 35. L'auteur ou les auteurs d'une proposition ont le droit d'être entendus dans la Commission chargée d'examiner leur proposition.

Art. 36. Dans la quinzaine, la Commission d'initiative présente un rapport sommaire sur chacune des propositions qui ont été renvoyées à son examen.

Le rapport conclut à la prise en considération, ou au rejet pur et simple, ou à la question préalable.

La Commission peut également conclure à la déclaration d'urgence.

Si la proposition est prise en considération par la Chambre, elle est renvoyée à l'examen des bureaux.

Si la Commission reconnaît qu'une proposition rentre dans les travaux d'une autre Commission déjà nommée, elle peut demander le renvoi à cette autre Commission.

Art. 37. L'auteur d'une proposition peut la retirer, même quand la discussion est ouverte.

Si un autre membre la reprend, la discussion continue.

Art. 38. Les propositions rejetées par la Chambre ne peuvent être représentées avant un délai de trois mois, si elles ont été prises en considération; avant un délai de six mois, si elles ont été repoussées au premier vote[1].

CHAPITRE VI. — *Des interpellations*[2] *et des questions.*

Art. 39. Tout député qui veut faire des interpellations, en remet la demande écrite au Président.

[1] Voir ci-après l'art. 147 relatif au cas de rejet par le Sénat des propositions ou projets de loi votés par la Chambre.

[2] L'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, est ainsi conçu :

« Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

« Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. »

Cette demande explique sommairement l'objet des interpellations; le Président en donne lecture à la Chambre.

Les interpellations de député à député sont interdites.

Art. 40. La Chambre, après avoir entendu un des membres du Gouvernement, fixe, sans débats sur le fond, le jour où l'interpellation sera faite.

Les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées à plus d'un mois.

Art. 41. Aucun ordre du jour motivé sur les interpellations ne peut être présenté, s'il n'est dirigé par écrit et déposé sur le bureau du Président.

Art. 42. L'ordre du jour pur et simple, s'il est demandé, a toujours la priorité.

Art. 43. Si l'ordre du jour pur et simple n'est pas adopté et si le renvoi aux bureaux n'est pas ordonné, conformément aux articles ci-après, le Président soumet les ordres du jour motivés au vote de la Chambre.

Il est statué par la Chambre sur les questions de priorité.

Art. 44. Si l'ordre du jour pur et simple est écarté, la Chambre peut, sur la demande d'un de ses membres, décider qu'elle renverra dans les bureaux l'examen des ordres du jour motivés.

En cas de renvoi dans les bureaux, la Chambre, sur le rapport d'une Commission, statue comme en matière d'urgence.

Art. 45. Si la résolution de la Commission est rejetée, il est statué sur les ordres du jour motivés suivant le rang fixé par la Chambre.

Art. 46. Les demandes d'interpellation retirées par ceux qui les ont faites peuvent être reprises par d'autres députés.

Art. 47. Des questions peuvent être adressées par les députés aux membres du Gouvernement, au commencement ou à la fin de chaque séance.

Art. 48. Avis est donné de ces questions aux ministres compétents.

Art. 49. Le député qui a posé la question a seul le droit de répliquer sommairement.

CHAPITRE VII. — *Discussion des projets de loi. Amendements.*

Art. 50. Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, n'est voté définitivement qu'après deux délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours.

Art. 51. Les amendements provenant de l'initiative d'un ou plusieurs membres indiquent l'article de loi ou le chapitre du budget auquel ils se rapportent.

Ces amendements sont rédigés par écrit et déposés entre les mains du Président qui les transmet à la Commission.

La Chambre ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé.

Art. 52. Tout amendement présenté et non soumis au vote dans le cours de la séance est imprimé et distribué avant la séance suivante.

Art. 53. Les amendements nouveaux présentés après la clôture de la première délibération doivent être communiqués à la Commission, imprimés, distribués un jour au moins avant l'ouverture de la seconde.

Art. 54. Tout amendement proposé dans le cours des deux délibérations est renvoyé de droit à l'examen de la Commission, si le rapporteur le demande.

Art. 55. Si le renvoi n'est pas demandé, les amendements présentés dans le cours de la seconde délibération sont motivés sommairement à la tribune. Les membres de la Commission peuvent seuls répondre à l'auteur de l'amendement. La Chambre, consultée, décide si elle les prend en considération. Dans le cas de l'affirmative, ils sont renvoyés à l'examen de la Commission.

Ils ne peuvent être votés le jour même où ils ont été présentés.

Art. 56. Les auteurs des amendements ont le droit d'être entendus dans la Commission, s'ils en font la demande.

Art. 57. Dans le cas de renvoi d'un article à la Commission, le droit d'amendement peut s'exercer conformément aux règles précédentes.

Art. 58. Après le dépôt et la distribution du rapport, la

Chambre fixe le jour de la discussion. La première délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet de loi.

Art. 59. Quand la discussion générale est close sur l'ensemble du projet de loi, le Président consulte la Chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles.

Si la Chambre décide qu'elle ne veut point passer à la discussion des articles, le Président déclare que le projet de loi n'est pas adopté.

Dans le cas contraire, la discussion continue; elle porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent.

La Chambre décide si elle entend passer à la seconde délibération.

A la seconde délibération, il est procédé au vote de chaque article et des amendements qui s'y rapportent.

Avant le vote définitif du projet, tout député a le droit de présenter des considérations générales sur l'adoption ou sur le rejet.

Art. 60. Les prescriptions relatives aux deux délibérations ne s'appliquent pas au budget des recettes et des dépenses, aux lois des comptes, aux lois portant demande de crédits spéciaux, aux lois d'intérêt local. Pour le vote de ces lois, une seule délibération suffit, et elle a lieu, tant pour la discussion des projets de loi que pour celle des amendements, suivant les formes déterminées au chapitre IX du présent règlement[1], pour les cas où l'urgence a été déclarée.

Néanmoins les amendements ou articles additionnels, présentés dans le cours de la délibération, sont soumis aux formalités prescrites par l'article 55.

CHAPITRE VIII. — *Des pétitions.*

Art. 61. Toute pétition doit être rédigée par écrit et signée[2]: elle doit, en outre, indiquer la demeure du pétitionnaire ou de l'un d'eux, si elle est revêtue de plusieurs signatures.

[1] Voir ci-après.

[2] Les articles 6 et 7 de la loi du 22 juillet 1879, sont ainsi conçus :

Art. 6. — « Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être

Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées.

Si la légalisation était refusée, le pétitionnaire ferait mention de ce refus à la suite de sa pétition.

Les pétitions doivent être adressées au Président de la Chambre.

Elles peuvent également être déposées par un député qui fait, en marge, mention du dépôt et signe cette mention.

Une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique, ne pourra être reçue par le Président ni déposée sur le bureau.

Art. 62. Les pétitions, dans l'ordre de leur arrivée, sont inscrites sur un rôle général contenant le numéro d'ordre de la pétition, le nom et la demeure du pétitionnaire, ainsi que l'indication sommaire de l'objet de sa demande, et, lorsqu'elle n'aura pas été adressée directement au Président, le nom du député qui l'aura déposée.

Ce rôle est imprimé et distribué à la Chambre.

Art. 63. Les pétitions inscrites sur le rôle sont renvoyées à la Commission des pétitions[1].

Néanmoins, celles qui sont relatives à une proposition actuellement soumise à l'examen d'une Commission spéciale, sont directement renvoyées à cette Commission par le Président de la Chambre.

Ce renvoi peut également être ordonné par la Commission des pétitions.

Tout membre de la Chambre pourra prendre communication des pétitions en s'adressant au Président de la Commission chargée de leur examen.

faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre. »

Art. 7. — « Toute infraction à l'article précédent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres ou à l'une d'elles de pétitions, déclarations ou adresses, — que la provocation ait été ou non suivie d'effet, — sera punie des peines édictées par le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi du 7 juin 1848. »

[1] Voir *suprà*, l'article 20.

Art. 64. La Commission, après examen de chaque pétition, les classe dans l'ordre suivant :

Celles qu'elle juge à propos de renvoyer à un ministre;

Celles qu'elle juge devoir être, indépendamment de ce renvoi, soumises à l'examen de la Chambre;

Celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen.

Avis est donné au pétitionnaire de la résolution adoptée à l'égard de sa pétition, et du numéro d'ordre qui lui est donné.

Art. 65. Un feuilleton, distribué chaque semaine, s'il y a lieu, aux membres de la Chambre mentionne le nom et le domicile du pétitionnaire, l'indication sommaire de l'objet de la pétition, le nom du rapporteur, enfin la résolution adoptée par la Commission, avec le résumé succinct de ses motifs.

Toutefois la Commission, si, à l'unanimité de ses membres présents, elle l'a décidé, peut ne faire figurer la pétition au feuilleton que par son numéro d'ordre et par le nom de son auteur, avec indication de la résolution adoptée.

Art. 66. Tout député, dans le mois de la distribution du feuilleton, peut demander le rapport en séance publique d'une pétition, quel que soit le classement que la Commission lui ait assigné.

Sur sa demande, le rapport sera fait de plein droit.

Après l'expiration du délai ci-dessus indiqué, les résolutions de la Commission deviennent définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas être l'objet d'un rapport public, et elles sont mentionnées au *Journal officiel*.

Art. 67. La Commission rapporte les pétitions en séance publique. La priorité ou l'urgence peut être demandée pour l'examen d'une pétition.

Sur cette demande sommairement motivée, la Chambre décide. Le rapporteur ou un membre du Gouvernement peut toujours être entendu.

Art. 68. Les Commissions spéciales auxquelles des pétitions auront été renvoyées devront les mentionner dans leurs rapports.

Dans un délai de six mois, les ministres feront connaître, par une mention portée au feuilleton distribué aux membres de la Chambre, la suite qu'ils ont donnée aux pétitions qui leur ont été respectivement renvoyées.

CHAPITRE IX. — *De la déclaration d'urgence.*

Art. 69. Lors de la présentation d'un projet de loi ou d'une proposition, l'urgence peut être demandée.

Elle peut l'être par le Gouvernement, par l'auteur de la proposition, par tout membre de la Chambre.

Art. 70. La demande ayant pour objet de faire déclarer l'urgence est précédée d'un exposé des motifs.

La Chambre, consultée, décide s'il y a lieu de donner suite à la demande d'urgence.

Art. 71. Si l'urgence est déclarée, la Chambre prononce le renvoi, soit à une commission déjà formée, soit aux bureaux. Elle peut même, par décision spéciale, statuer immédiatement.

Art. 72. Les propositions et les projets de loi en faveur desquels la déclaration d'urgence a été prononcée ne sont soumis qu'à une seule lecture.

La délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet ou de la proposition.

Le Président consulte la Chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles.

Art. 73. Si la Chambre refuse de passer à la discussion des articles, la proposition ou le projet est rejeté.

Dans le cas contraire, la discussion continue, et porte exclusivement sur chacun des articles et sur les amendements qui s'y rapportent.

Art. 74. Tout amendement, tout article additionnel, proposé dans le cours de la discussion, est motivé sommairement à la tribune. Il est envoyé de droit à l'examen de la Commission si un ministre ou un rapporteur le demande.

Si ce renvoi n'est pas demandé, la Chambre, consultée, décide, après avoir entendu le rapporteur, si elle les prend en

considération; dans ce cas, ils sont renvoyés à l'examen de la Commission.

Art. 75. Après le vote des articles, il est procédé au vote sur l'ensemble de la proposition. Avant ce dernier vote, tout député peut présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet.

La Chambre peut aussi, avant le vote sur l'ensemble, renvoyer le projet à la Commission, afin qu'il soit revisé et coordonné. Ce renvoi est de droit, si la Commission le demande.

La Commission présente sans délai son travail. Lecture en est donnée, et la discussion qui s'ouvre porte exclusivement sur la rédaction.

Art. 76. Si la Chambre s'est prononcée contre l'urgence, la proposition ou le projet est examiné et voté dans les formes ordinaires.

Le caractère d'urgence reconnu à une proposition ou à un projet de loi pourra être retiré, sur la demande d'un membre de la Chambre, après le dépôt du rapport de la Commission chargée de son examen.

Ce retrait ne pourra plus être demandé après l'ouverture de la discussion sur les articles, mais il pourra l'être après la discussion des articles et avant le vote sur l'ensemble de la loi[1].

Art. 77. Après le vote d'une loi, la Chambre, sur la proposition d'un député, est consultée par le Président sur le point de savoir si la loi votée sera promulguée d'urgence dans les trois jours, aux termes de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[2].

CHAPITRE X. — *Des votations.*

Art. 78. La Chambre vote sur les questions soumises à ses délibérations par assis et levé, au scrutin public, au scrutin secret.

[1] Le dernier § de l'art. 76 a été modifié par une résolution du 29 mai 1878.

[2] Le 1er § de cet article est ainsi conçu : « Le Président de la République « promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement « de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les « lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, « aura été déclarée urgente. »

Art. 79. Le vote par assis et levé est de droit sur toutes les questions, sauf les exceptions prévues par les articles 81, 82 et 86 du présent règlement.

Art. 80. Le vote par assis et levé est constaté par le Président et les Secrétaires. S'ils décident qu'il y a doute, l'épreuve est renouvelée.

Nul ne peut obtenir la parole entre les deux épreuves par assis et levé, ni entre la deuxième épreuve et le vote au scrutin.

Art. 81. Le vote au scrutin public est de droit :

1° Après deux épreuves douteuses;

2° Sur tous les projets de loi portant ouverture de crédits autres que ceux d'intérêt local.

Art. 82. Le vote par scrutin public peut être demandé en toute matière, excepté dans les questions de rappel au règlement et dans les cas prévus par les articles 106, 122 et 127.

Le scrutin public peut être demandé, soit avant l'épreuve commencée, soit après une première épreuve douteuse.

Art. 83. La demande du scrutin public doit être faite par écrit, signée de vingt membres au moins, et déposée entre les mains du Président.

Elle peut être faite oralement par un seul membre après une épreuve douteuse.

Les noms des membres qui ont demandé le scrutin et ceux des votants sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 84. Il est procédé au scrutin public dans les formes suivantes :

Le Président invite les députés à prendre leurs places. Chaque député a deux bulletins de vote sur lesquels son nom est imprimé. Les bulletins blancs expriment l'adoption, les bulletins bleus la non-adoption. Les huissiers présentent à chaque membre de la Chambre une urne dans laquelle il dépose son bulletin. Lorsqus les votes sont recueillis, le Président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées sur la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement, et le Président proclame le résultat.

Art. 85. Sur la demande de quarante membres, le scrutin public a lieu à la tribune.

Il y est procédé de la manière suivante :

Chaque député, après avoir reçu une boule de contrôle des mains d'un secrétaire, dépose son bulletin dans l'urne du vote placée sur la tribune et la boule de contrôle dans l'urne placée sur le bureau des secrétaires de droite.

Il est procédé au dépouillement du scrutin conformément à l'article précédent.

Art. 86. Dans tous les cas où le scrutin public peut ou doit être admis, si cinquante membres réclament le scrutin secret, il doit y être procédé.

Les noms des signataires de la demande sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 87. Le scrutin secret a lieu dans les mêmes formes que le scrutin public à la tribune; seulement le bulletin de vote est remplacé par une boule blanche ou noire. La boule blanche exprime l'adoption, la boule noire la non-adoption.

Les secrétaires versent dans une corbeille les boules ayant servi au vote; ils font ostensiblement le compte des boules et séparent les boules blanches des noires. Ils procèdent de la même manière au dépouillement de l'urne de contrôle.

Le résultat du compte est arrêté par quatre secrétaires au moins et proclamé par le Président.

Art. 88. En cas de scrutin public ou de scrutin secret, si l'appel nominal est réclamé, la Chambre prononce sans débats.

L'appel nominal est fait par un des secrétaires, il est immédiatement suivi d'un réappel pour les députés qui n'ont pas encore voté.

Art. 89. Les nominations, soit en assemblée générale, soit dans les bureaux ou dans les commissions, ont lieu au scrutin secret.

Pour les nominations en assemblée générale, deux urnes sont placées, l'une sur la tribune, l'autre sur le bureau des secrétaires. Chaque député dépose dans la première son bulletin de vote sous enveloppe non cachetée, dans la seconde, la boule servant de contre-épreuve.

Le dépouillement des scrutins de nomination se fait par les

soins de scrutateurs dont les noms sont tirés au sort à raison de trois pour chaque table de dépouillement.

Art. 90. La question préalable, tendant à faire déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer, peut toujours être proposée.

Elle ne peut être demandée, sur les propositions pour lesquelles l'urgence n'est pas réclamée, qu'après le rapport de la Commission d'initiative.

La question préalable est mise aux voix avant la question principale.

Art. 91. Les demandes d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont toujours la préférence sur la question principale; elles en suspendent la discussion.

Toutefois elles ne peuvent se produire tant que l'orateur n'a pas achevé son discours.

Art. 92. Les amendements sont mis aux voix avant la question principale.

Art. 93. Dans les questions complexes la division est de droit, lorsqu'elle est demandée.

Art. 94. Les propositions et les projets de loi sont votés par articles.

La délibération est toujours terminée par un vote sur l'ensemble.

Art. 95. La présence de 267 députés, majorité absolue de leur nombre légal, est nécessaire pour la validité des votes.

Le Bureau constate le nombre des membres présents.

Si le Bureau n'est pas unanime, il est procédé au scrutin public à la tribune.

Au cas d'impossibilité d'un vote par le défaut de présence de la majorité absolue du nombre légal des députés, un second tour de scrutin sur le même objet est porté à l'ordre du jour de la séance suivante, et, à ce second tour, le vote est valable, à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants.

Art. 96. Le résultat des délibérations de la Chambre est proclamé par le Président en ces termes :

« La Chambre a adopté » ou « la Chambre n'a pas adopté. »

CHAPITRE XI. — *Tenue des séances.*

Art. 97. Le Président ouvre la séance.

Il dirige les délibérations; il fait observer le règlement, et il maintient l'ordre.

Art. 98. Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal.

Un d'eux en donne lecture à l'ouverture de chaque séance.

Le procès-verbal adopté par la Chambre est signé par le Président ou le Vice-Président qui a tenu la séance, et trois secrétaires au moins.

Art. 99. Avant de passer à l'ordre du jour, le Président donne connaissance à la Chambre des communications qui la concernent.

Art. 100. Les pièces communiquées à la Chambre peuvent être adressées au Président ou déposées sur le bureau.

La Chambre en ordonne l'impression, si elle le juge utile.

Art. 101. Aucun membre de la Chambre ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue.

Il parle à la tribune, à moins que le Président ne l'autorise à parler de sa place.

Art. 102. Les secrétaires inscrivent les députés qui demandent la parole, suivant l'ordre de leur demande.

S'il s'agit d'un projet de loi, aucune inscription ne peut être reçue qu'après le dépôt du rapport.

Art. 103. Dans les discussions, les orateurs parlent alternativement pour et contre.

Les ministres, les commissaires du Gouvernement et les rapporteurs chargés de soutenir la discussion des projets de loi, ne sont point assujettis au tour d'inscription et obtiennent la parole quand ils la réclament[1].

[1] Le 2e § de l'art. 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est ainsi conçu : « Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent « être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des « commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, « par décret du Président de la République. »

Un député peut toujours obtenir la parole après un orateur du Gouvernement.

Art. 104. La parole est accordée à tout député qui la demande pour un fait personnel.

Art. 105. L'orateur doit se renfermer dans la question; s'il s'en écarte, le Président l'y rappelle.

La parole ne peut être accordée sur le rappel à la question.

Art. 106. Si l'orateur, rappelé deux fois à la question dans le même discours, continue à s'en écarter, le Président consulte la Chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur pendant le reste de la séance, sur le même sujet.

La décision a lieu, sans débats, par assis et levé; en cas de doute, la parole n'est pas interdite à l'orateur.

Art. 107. Toute interruption, toute personnalité, toutes manifestations troublant l'ordre sont interdites.

Art. 108. Avant de prononcer la clôture de la discussion, le Président consulte la Chambre.

Si la parole est demandée contre la clôture, elle ne peut être accordée qu'à un seul orateur.

S'il y a doute sur le vote de la Chambre, après une seconde épreuve, la discussion continue.

La clôture prononcée, la parole n'est plus accordée que sur la position de la question.

Art. 109. Si la Chambre devient tumultueuse, et si le Président ne peut la calmer, il se couvre. Si le trouble continue, il annonce qu'il va suspendre la séance.

Si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance pour une heure, et les députés se retirent dans leurs bureaux respectifs.

L'heure étant expirée, la séance est reprise; mais, si le tumulte renaît, le Président lève la séance et la renvoie au lendemain.

Art. 110. La Chambre peut décider qu'elle se formera en comité secret, conformément à l'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875[1].

[1] Cet article est ainsi conçu : « Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. Néanmoins chaque Chambre peut se for-

Les demandes de comité secret, signées de vingt membres, sont remises au Président. La décision est prise sans débats.

Les noms des signataires de la demande sont insérés au procès-verbal.

Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le Président consulte la Chambre sur la reprise de la séance publique.

Art. 111. Le Président, avant de prononcer la clôture de la séance, consulte la Chambre sur le jour, l'heure et les objets de discussion de sa prochaine séance.

L'ordre du jour, ainsi réglé, est affiché dans l'enceinte du palais et publié au *Journal officiel*.

CHAPITRE XII. — *Des congés.*

Art. 112. Nul député ne peut s'absenter sans un congé de la Chambre.

Le Président peut néanmoins, en cas d'urgence, accorder un congé; il en rend compte à la Chambre.

Art. 113. Les demandes de congé sont renvoyées à l'examen d'une Commission qui donne son avis sur chaque demande[1].

Art. 114. En soumettant les demandes de congé à la Chambre, le Président fait connaître l'avis de la Commission sur chacune d'elles.

Art. 115. L'indemnité[2] cesse de droit pour tout député absent sans congé, ou qui prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé.

Art. 116. Est réputé absent sans congé le député qui, pendant six séances consécutives, n'aura pas répondu aux appels nomi-

« mer en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, « fixé par le règlement.

« Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise « en public sur le même sujet. »

[1] Voir l'article 20, ci-dessus.

[2] L'indemnité des députés est réglée par les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849, par la loi du 16 février 1872, et par l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875; on trouvera ces textes, réunis et commentés, au livre Ier (chap. IX) du *Traité pratique de droit parlementaire*.

naux ou n'aura pris part ni aux travaux des Bureaux et des Commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote.

Ces circonstances, établissant l'absence, sont relevées et constatées par la questure.

A défaut de motifs valables qui justifient son absence, le député est inscrit nominalement au *Journal officiel* comme absent sans congé.

Les réclamations sont portées au Bureau de la Chambre, qui prononce, après avoir pris l'avis de la Commission des congés.

CHAPITRE XIII. — *De la discipline*[1].

Art. 117. Les peines disciplinaires applicables aux membres de la Chambre des députés sont :

Le rappel à l'ordre;

Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal;

La censure;

La censure, avec exclusion temporaire du lieu des séances.

Art. 118. Est rappelé à l'ordre tout orateur qui s'en écarte, tout membre qui trouble l'ordre par une des infractions au règlement prévues dans l'article 107, ou de toute autre manière.

Art. 119. Est rappelé à l'ordre, avec inscription au procès-verbal, tout député qui, dans la même séance, aura encouru un premier rappel à l'ordre.

Art. 120. Le rappel à l'ordre, avec inscription au procès-verbal, emporte, de plein droit, la privation pendant quinze jours de moitié de l'indemnité allouée aux députés.

Art. 121. Le Président seul rappelle à l'ordre. La parole est accordée à l'orateur qui, rappelé à l'ordre, se soumet à l'autorité du Président et demande à se justifier.

Tout député qui, n'étant pas autorisé à parler, s'est fait rappeler à l'ordre, n'obtient la parole pour se justifier qu'à la fin

[1] Le chapitre XIII amendé d'abord par une résolution en date du 13 novembre 1877 a été modifié par une résolution du 1er décembre 1879.

de la séance, à moins que le Président n'en décide autrement

Si le rappel à l'ordre est maintenu par le Président, il en est tenu note par les Secrétaires.

Art. 122. Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans la même séance, la Chambre peut, sur la proposition du Président, lui interdire la parole pour le reste de la séance.

La Chambre prononce par assis et levé sans débats.

Art. 123. La censure est prononcée contre :

1° Tout député qui, après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, ne sera pas rentré dans le devoir;

2° Tout député qui, dans l'espace de trente jours, aura encouru trois fois le rappel à l'ordre;

3° Tout député qui, dans la Chambre, aura donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs;

4° Tout député qui aura adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

Art. 124. La censure avec exclusion temporaire du palais de l'Assemblée est prononcée contre tout député :

1° Qui aura résisté à la censure simple, ou qui, dans le cours de la même session, aura déjà subi deux fois la censure simple;

2° Qui aura, en séance publique, fait appel à la violence, provoqué à la guerre civile ou à la violation des lois constitutionnelles;

3° Qui se sera rendu coupable d'outrages envers la Chambre ou une partie de la Chambre, ou envers son Président;

4° Qui aura adressé, à un ou plusieurs membres du Gouvernement, des injures, provocations ou menaces;

5° Qui se sera rendu coupable d'outrages envers le Président de la République, le Sénat ou le Gouvernement.

Art. 125. La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre et de reparaître dans le palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance qui suivra celle où la mesure aura été prononcée.

En cas de désobéissance du député à l'injonction qui lui est

faite par le Président de sortir de la Chambre, la séance est levée; elle peut être reprise.

Lorsque la censure avec exclusion temporaire est de nouveau appliquée à un député dans le cours de la même session, l'exclusion s'étend à trente séances.

Art. 126. Si le député reparaît dans le palais législatif avant l'expiration du délai d'exclusion, il est arrêté par l'ordre des Questeurs, conduit dans un local préparé à cet effet et y est retenu pendant un temps qui ne peut excéder trois jours.

S'il reparaît dans la salle des séances, sa présence est constatée par le Bureau. Le Président lève la séance, et, sur son ordre, le député est arrêté par les soins des Questeurs et retenu comme il est dit au paragraphe précédent.

Art. 127. La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par la Chambre, sans débats et par assis et levé, sur la proposition du Président.

Le député contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée, a toujours le droit d'être entendu, ou de faire entendre en son nom un de ses collègues.

La décision de la Chambre prononçant soit la censure simple soit la censure avec exclusion temporaire, est inscrite au procès-verbal.

Art. 128. La censure simple emporte de droit :

La privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée au député.

La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation de moitié de l'indemnité pendant deux mois.

L'une et l'autre mesure entraînent, en outre, l'impression et l'affichage à deux cents exemplaires, aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure.

Les affiches seront apposées dans toutes les communes de la circonscription par laquelle le député a été élu.

Art. 129. Si un délit vient à être commis dans l'enceinte du palais législatif par un député, toute délibération est suspendue.

Le Président porte le fait à la connaissance de la Chambre, séance tenante.

Le député est admis à s'expliquer, s'il le demande. Sur l'ordre du Président, il est tenu de quitter la salle des séances et de se rendre dans le local indiqué à l'article 126.

En cas de résistance du député, ou de tumulte dans la Chambre, le Président lève à l'instant la séance.

Le Bureau informe le procureur général qu'un délit vient d'être commis dans le palais de la Chambre des députés.

CHAPITRE XIV. — *De la comptabilité.*

Art. 130. Les services de la Chambre des députés se divisent en services législatifs et en services administratifs.

Les services législatifs sont : le secrétariat général de la présidence, la rédaction du procès-verbal et des comptes rendus analytiques, la sténographie, et l'expédition des lois et procès-verbaux.

Les services administratifs sont : le secrétariat général de la questure, les archives, la bibliothèque, la caisse et les bâtiments.

Art. 131. Le Président a la haute direction et le contrôle de tous les services législatifs; mais les dépenses qui les concernent ne peuvent être engagées sans l'avis préalable des Questeurs.

Les Questeurs ont la direction et le contrôle de tous les services administratifs. Ils habitent le palais de la Chambre des députés.

Art. 132. La Commission de comptabilité[1] vérifie et apure les comptes, même les comptes antérieurs non réglés.

Elle fait un récolement général du mobilier appartenant à la Chambre.

Les Questeurs préparent le budget de la Chambre; la Commission de comptabilité l'examine et le soumet à l'approbation de la Chambre en séance publique.

Les dépenses de la Chambre sont réglées par exercice comme le budget de l'État.

[1] Voir l'art. 19, ci-dessus.

A la fin de chaque exercice, la Commission de comptabilité rend compte à la Chambre de l'exécution du mandat qui lui a été confié [1].

Art. 133. Un des Questeurs de la Chambre, désigné par ses collègues, est spécialement chargé de la comptabilité des dépenses.

Pour qu'ils soient valablement payables par le trésorier de la Chambre, les mandats, délivrés pour l'acquittement des dépenses, doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtus de la signature du questeur délégué.

Les membres du Bureau ne peuvent faire partie de la Commission de comptabilité.

CHAPITRE XV. — *De la police intérieure et extérieure de la Chambre. — Des droits du Président.*

Art. 134. Le Président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la Chambre. A cet effet, il fixe l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaires; elles sont placées sous ses ordres [2].

[1] Les art. 1 et 3 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés sont ainsi conçus :

Art. 1er. La dotation affectée aux dépenses annuelles de la Chambre des députés est portée au budget général de l'État et votée par la loi de finances de chaque exercice d'après le chiffre préalablement fixé par délibération des Questeurs et sur le rapport de la Commission de comptabilité. — « En cas d'insuffisance de cette fixation il y est pourvu par une loi spéciale. »

Art. 3. La Chambre des députés règle son budget qui, préparé par les soins des Questeurs, est remis à la Commission de comptabilité chargée de le soumettre à l'approbation de la Chambre. — La même marche est suivie pour l'autorisation des dépenses additionnelles au budget qui nécessitent un supplément de dotation.

[2] L'art. 5 de la loi du 22 juillet 1879 est ainsi conçu :

« Les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de « veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président.

« A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les auto- « rités dont ils jugent le concours nécessaire.

« Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers,

Le Président habite dans l'intérieur du palais législatif.

Art. 135. La police de la Chambre est exercée, en son nom, par le Président.

Art. 136. Nul étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siègent les membres de la Chambre des députés.

Art. 137. Pendant tout le cours des séances, les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence.

Art 138. Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre.

Art. 139. Tout individu qui trouble les délibérations est traduit sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente.

CHAPITRE XVI. — *Des rapports de la Chambre des députés avec le Sénat.*

Art. 140. Si les deux Chambres ont été saisies de projets ou de propositions de loi sur le même objet et si la délibération est commencée au Sénat, la Chambre des députés ne mettra pas les projets ou propositions à son ordre du jour avant le vote définitif du Sénat.

Art. 141. Toute proposition de loi votée par la Chambre des députés est transmise directement par le Président de la Chambre au Président du Sénat. Le Gouvernement est avisé de cet envoi.

Tout projet de loi voté par la Chamhre des députés est transmis par le Président de la Chambre au ministre qui en a fait la présentation.

Au cas où, dans le délai d'un mois, ce projet n'aurait pas été présenté au Sénat par le ministre compétent, le Président

« commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédia-
« tement sous les peines portées par les lois.

« Les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer
« leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux. »

de la Chambre des députés transmettrait lui-même le projet au Président du Sénat.

Le délai d'un mois est réduit à trois jours si la Chambre, par une décision spéciale, a déclaré que la transmission aurait lieu d'urgence.

Art. 142. Les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par le Sénat et transmises au Président de la Chambre des députés, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le Gouvernement.

Dans le cas où le Sénat a déclaré l'urgence, la Chambre doit être consultée sur la question d'urgence.

Art. 143. Si la Chambre adopte sans modifications les propositions de loi ou les projets votés par le Sénat, le Président de la Chambre des députés transmet la loi au Président de la République par l'intermédiaire du ministre compétent.

Art. 144. Lorsqu'un projet de loi, voté par la Chambre des députés, a été modifié par le Sénat, la Chambre des députés peut décider, sur la proposition d'un de ses membres, qu'une commission sera chargée de se réunir avec une Commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun.

La Chambre décidera si les pouvoirs, à cet effet, seront donnés à la Commission qui a fait le rapport sur le projet ou à une nouvelle Commission élue dans les bureaux.

Art. 145. Si les deux Commissions s'entendent sur un texte, la Commission nommée par la Chambre des députés fait un rapport à cette assemblée.

La Chambre des députés délibère sur la nouvelle rédaction.

Art. 146. Si la Chambre des députés a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être porté de nouveau à l'ordre du jour avant le délai de deux mois, que sur l'initiative du Gouvernement. Il en sera de même dans le cas où les deux Commissions ne s'entendront pas sur un texte, ou si la Chambre persiste dans sa première résolution.

Art. 147. Lorsque les propositions de loi ou les projets votés par la Chambre des députés seront rejetés par le Sénat, ils ne pourront être repris, avant le délai de trois mois, que sur l'initiative du Gouvernement.

CHAPITRE XVII. — *Dispositions diverses.*

Art. 148. Les députations sont désignées par la voie du sort. Le nombre des membres qui les composent est déterminé par la Chambre.

Art. 149. Le Président ou un Vice-Président et deux Secrétaires font nécessairement partie des députations.

Art. 150. Tout député peut faire imprimer et distribuer librement à ses frais le discours qu'il a prononcé.

Art. 151. Tout député dont les pouvoirs ont été vérifiés peut se démettre de ses fonctions.

La démission donnée par un député avant la vérification de ses pouvoirs ne dessaisit pas la Chambre des députés du droit de procéder à cette vérification[1].

Art. 152. Les démissions sont adressées au Président de la Chambre, qui en envoie immédiatement copie au ministre de l'Intérieur.

Art. 153. Les insignes des députés consistent en une décoration ornée des faisceaux de la République surmontés de la main de Justice, et en une écharpe tricolore à franges d'or, portée en sautoir.

Art. 154. Un règlement intérieur arrêté par le Bureau de la Chambre déterminera les règles relatives à la tenue des procès-verbaux et au service intérieur, les attributions respectives des divers officiers et agents de la Chambre et le mode de leur nomination[2].

Délibéré en séance publique, à Versailles, le 16 juin 1876.

[1] Aux termes de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, la Chambre peut seule recevoir la démission de ses membres.

[2] Cet article reproduit textuellement l'article 131 du règlement de l'Assemblée nationale en vertu duquel le Bureau de l'Assemblée a arrêté les règlements intérieurs des 26-29 décembre 1873, 9 et 11 mars 1874; le dernier de ces règlements a été modifié par divers arrêtés du Bureau de la Chambre des députés, en date des 26 mai 1876, 12 août 1876, 3 novembre 1876 et 23 mars 1867.

ARRÊTÉ DU BUREAU DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS *réglant, au point de vue de l'indemnité législative, la situation des députés dont les pouvoirs n'ont pas été vérifiés* [1].

Le Bureau de la Chambre des députés,

Vu le procès-verbal de la séance du 5 juin 1879, duquel il résulte que, dans cette séance, la Chambre a renvoyé à l'examen du Bureau une proposition règlementaire de M. l'amiral Touchard, ayant pour objet de faire attribuer l'indemnité législative à tous les députés, sans distinction entre ceux dont les pouvoirs ont été vérifiés et ceux à l'égard desquels la Chambre n'a pas encore statué;

Vu l'article 17 de la loi électorale du 30 novembre 1875, qui décide d'une manière générale que les députés reçoivent une indemnité;

Vu l'exception établie par le deuxième paragraphe de l'article 41 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés, paragraphe qui est ainsi conçu : « Aucune indemnité n'est allouée aux députés dont l'élection a « été annulée par l'Assemblée; en conséquence, aucun paiement « ne peut être fait avant la vérification des pouvoirs des dé« putés; »

Considérant que le mandat législatif est conféré au député sous la condition que sa régularité sera vérifiée par la Chambre; que c'est là une condition résolutoire, mais non une condition suspensive, et que le mandat doit produire tous ses effets tant que la condition résolutoire n'est pas accomplie;

Considérant qu'aux termes du premier paragraphe de l'article 6 du règlement de la Chambre, les députés dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes;

Considérant qu'il n'est pas logique d'enlever à ces mêmes dé-

[1] Cet arrêté a été délibéré par le Bureau dans ses séances des 13 et 25 juin 1879; dans la séance du 26 juin 1879, il a été communiqué à la Chambre, qui en a ordonné l'insertion au procès-verbal.

putés la jouissance de l'indemnité affectée par la loi à l'exercice du mandat législatif; que leur vote restant acquis, en cas d'invalidation ultérieure, dans les scrutins auxquels ils ont pris part, il est naturel qu'ils restent également détenteurs de la portion d'indemnité correspondant à la durée du temps pendant lequel ils ont siégé;

Après avoir entendu MM. les Questeurs et M. le Président de la Commission de comptabilité;

Arrête :

Article premier. Le deuxième paragraphe de l'article 41 précité du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés, est et demeure abrogé.

Art. 2. Il sera fait application aux députés dont l'élection viendrait à être annulée, du premier paragraphe de l'article 43 du même règlement, qui porte que les droits d'un député à la jouissance de l'indemnité législative s'éteignent à partir du lendemain de la cessation de ses pouvoirs.

Art. 3. Le présent arrêté recevra son exécution à partir du 1er juillet 1879; il n'ouvrira aucun droit de répétition aux députés dont les pouvoirs ont été annulés antérieurement à cette date.

Fait au Palais-Bourbon, à Paris, les 13 et 25 juin 1879.

ARRÊTÉ DU BUREAU DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS *concernant les comptes rendus analytique et sommaire des séances de la Chambre.*

Le Bureau de la Chambre des députés,

Vu les articles 130, 131 et 154 du règlement de la Chambre;

Vu l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale, en date du 26 juin 1873;

Vu l'article 5 du règlement intérieur des 26-29 décembre 1873[1];

[1] Cet article est ainsi conçu :

Vu les arrêtés du Bureau de la Chambre, en date des 12 août et 3 novembre 1876;

Vu le rapport de M. le Chef des secrétaires-rédacteurs, du 10 décembre 1879;

Arrête :

Article premier. Un compte rendu analytique, dont l'étendue sera de quatre colonnes et demie du format des grands journaux, sera mis chaque jour, et gratuitement, à la disposition des journaux de Paris et des départements.

Art. 2. Les journaux de Paris pourront faire réclamer ce compte rendu, soit au cours même de la séance, au Palais-Bourbon, où il leur sera livré par épreuves successives, soit, à partir de neuf heures du soir, dans un local désigné par MM. les Questeurs, après avis du syndicat de la presse.

Le compte rendu analytique sera adressé par les courriers du soir, aux journaux des départements qui en auront fait la demande.

Il sera adressé également, dans la soirée, à tous les députés et à tous les sénateurs.

Art. 3. Le Chef des secrétaires-rédacteurs de la Chambre des députés continuera à faire faire, indépendamment du compte rendu analytique, un compte rendu sommaire qui sera transmis, par voie télégraphique, au Président de la République, au Sénat et au syndicat de la presse de Paris, au cours de chaque séance.

Dès que la transmission télégraphique aura eu lieu, le texte de ce compte rendu sommaire sera, en outre, affiché dans une des salles du Palais-Bourbon et mis à la disposition des journalistes.

Fait au Palais-Bourbon, le 11 décembre 1879.

« Le Chef des secrétaires-rédacteurs est chargé de la rédaction du procès-verbal des séances, qui constate les opérations et les votes de l'assemblée, et qui est soumis à son approbation; de la rédaction du compte rendu sommaire et du compte rendu analytique, mis chaque soir à la disposition des journaux, conformément aux dispositions de la résolution du Bureau de l'Assemblée en date du 26 juin 1873. »

III.

DROIT COMPARÉ. — RÈGLEMENTS DES PARLEMENTS ÉTRANGERS.

Nous ne donnerons pas ici le texte des règlements adoptés à l'étranger; nous ne reproduirons même pas les dispositions qui sont communes aux règlements des Chambres françaises et à ceux des Parlements des autres pays. Il suffira de faire connaître celles qui, n'ayant pas été adoptées dans nos règlements, pourraient peut-être donner lieu à quelques emprunts utiles. — Nous avons pris soin pour les articles principaux de consulter les textes des constitutions et des règlements; mais souvent aussi nous nous en sommes rapporté aux travaux publiés dans le *Bulletin* de la Société de législation comparée de l'année 1876 par MM. Dareste, Daguin, Vergniaud, G. Dubois, Jules Leclerc, David et Jozon.

Reichstag de l'Empire allemand[1]. — Pour la vérification des pouvoirs, l'assemblée ne tient compte que des contestations et protestations qui se sont produites dans les dix jours après la proclamation du résultat du scrutin. Aucun délai n'est, au contraire, fixé par les règlements des Chambres françaises et jusqu'au dernier moment les moyens d'annulation peuvent être produits, même pour la première fois, à l'assemblée publique où l'élection est discutée. Le rapporteur pourrait demander le renvoi pour que le bureau délibérât sur le motif d'annulation s'il n'avait pas été appelé à l'examiner.

Au commencement de la législature lorsque le Reichstag nomme le bureau de la première session, le président et les

[1] *Geschäftsordnung für den deutschen Reichstag* et notice de M. Daguin dans le *Bulletin* de la Société de législ. comp. de mars 1876.

vice-présidents sont élus d'abord pour quatre semaines. Après les quatre semaines, le bureau est définitivement nommé pour le reste de la session. — Au commencement des sessions suivantes, le président et les vice-présidents sont nommés d'abord pour toute la durée de la session.

L'élection du président et des vice-présidents a lieu à la majorité absolue des voix. Si au premier tour de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité, le deuxième tour est un scrutin de ballottage entre les cinq candidats qui ont obtenu le plus de suffrages. Au troisième tour, le ballottage est limité aux deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. A égalité de suffrages, le président de la séance tire au sort.

Les projets de loi viennent ou de l'initiative du conseil fédéral (*Bundesrath*) ou de l'initiative parlementaire.

Les projets d'initiative parlementaire doivent être signés par quinze membres et commencer par la formule suivante : « Plaise à la *Diète de l'Empire* (Reichstag) décider, etc., etc., etc. » Trois jours après la distribution, la parole peut être donnée à l'auteur du projet pour en développer les motifs. L'assemblée a le droit de prononcer l'ordre du jour pur et simple, ce qui entraîne le rejet de la proposition. Si elle ne prononce pas l'ordre du jour pur et simple, il est procédé à la délibération.

Trois délibérations sont exigées par le règlement. La première est générale et porte sur l'ensemble ; aucun amendement ne peut être introduit dans la proposition et c'est après avoir entendu ces développements généraux que l'assemblée se prononce sur le point de savoir comment il sera procédé à la deuxième lecture. Elle décide si la loi sera renvoyée à une commission ou si la discussion des articles aura lieu en assemblée.

La discussion en séance ne peut commencer que le deuxième jour après la clôture de la première délibération. — Dans cette discussion qui est entièrement consacrée aux détails, les amendements peuvent se produire avec une entière liberté. — Après le vote des articles, l'assemblée vote sur l'ensemble; si elle rejette, on ne passe pas à la troisième délibération.

La troisième lecture ne peut commencer que deux jours après la deuxième et, si le texte a été modifié en deuxième lecture,

que deux jours après la distribution du texte remanié. — Les amendements en troisième lecture ne sont recevables que s'ils sont appuyés par trente membres.

La troisième délibération comprend une discussion générale et une discussion des articles. Si aucun amendement n'a été adopté, l'assemblée peut voter sur l'ensemble immédiatement après le vote des articles. Si le texte a été modifié, le vote sur l'ensemble est suspendu jusqu'à ce que le bureau ait pu réviser le texte et présenter une rédaction conforme aux décisions de l'assemblée.

La loi votée est envoyée au chancelier de l'Empire qui en saisit le conseil fédéral (*Bundesrath*).

L'assemblée peut, à la majorité absolue, abréger les délais et même réduire à une seule la première et la deuxième délibération. Mais quant à l'abréviation du délai entre la distribution et la première lecture ou du délai entre la deuxième et la troisième délibération, il suffit que 15 membres s'y opposent pour qu'on s'en tienne au délai réglementaire.

Si, au lieu de la préparation en séance, l'assemblée est d'avis de faire examiner le projet par une commission, elle ordonne le renvoi soit à une commission permanente, s'il y en a une qui soit compétente *ratione materiæ*, soit à une commission spéciale à nommer dans les bureaux.

D'après le règlement (art. 24), l'assemblée peut nommer des Commissions permanentes pour l'étude des questions relatives : 1° au règlement ; 2° aux pétitions ; 3° à l'agriculture ; 4° au commerce et à l'industrie ; 5° aux finances ; 6° à la justice ; 7° au budget fédéral.

L'auteur de la proposition ou le premier signataire a le droit d'assister avec voix consultative aux séances de la commission.

Le rapporteur peut ne faire qu'un rapport oral ; mais si l'assemblée le prescrit, il doit déposer un rapport écrit.

Si, au lieu d'un projet de loi, il s'agit de voter sur une *résolution*, l'assemblée ne fait qu'une lecture, et les amendements ne peuvent être mis aux voix que s'ils sont appuyés par trente membres au moins.

La commission des pétitions fait, chaque semaine, la liste des pétitions qui ont été adressées à la Diète de l'empire, et indique

sommairement l'objet de chacune d'elles; elle fait aussi connaître son avis. La pétition n'est discutée en séance publique que si la commission en fait la proposition ou si quinze membres en font la demande. — La discussion a lieu comme en matière de *résolutions*. — L'assemblée prononce l'ordre du jour pur et simple, ou le renvoi, soit au conseil fédéral, soit au chancelier de l'empire.

Une demande d'interpellation, pour être recevable, doit indiquer son objet avec précision, porter la signature de trente membres. Elle est remise au président qui la communique au chancelier, et, le jour suivant, celui-ci déclare s'il est disposé à répondre et à quel moment.

Si le chancelier refuse de répondre, une discussion peut, sur la demande de cinquante membres, s'engager relativement à l'objet de l'interpellation. Tout membre peut ultérieurement proposer un ordre du jour motivé, ou reprendre pour son compte l'interpellation à titre de proposition.

L'assemblée peut se constituer en comité secret sur la proposition du président ou sur la demande de dix membres [1].

Les membres du conseil fédéral (*Bundesrath*) ont le droit d'assister aux séances et d'y être entendus quand ils le désirent (art. 9 de la Constitution).

Le procès-verbal d'une séance reste déposé pendant toute la durée de la séance qui suit; les députés peuvent en prendre connaissance et y proposer des rectifications. Un des secrétaires donne les explications au sujet des rectifications demandées et l'assemblée prononce.

Les orateurs parlent à la tribune ou de leur place. — Le droit de parler est illimité et tout orateur peut, sur la même question, parler autant de fois qu'il le juge utile. Aucun article de règlement ne limite le nombre de fois qu'il peut parler, mais l'assemblée peut prononcer la clôture si *trente membres* en font la demande. L'orateur n'est pas, quand il se fait inscrire, obligé de dire s'il parle pour ou contre le projet et il obtient la parole

[1] C'est la majorité qui décide; mais la question doit être mise aux voix lorsque dix membres proposent le comité secret.

suivant l'ordre de son inscription, qu'il parle pour ou contre. Le Reichstag a repoussé une proposition tendant à l'adoption de l'article 44 du règlement de la Chambre de Prusse, d'après lequel l'orateur doit spécifier s'il entend parler pour ou contre le projet.

Nul n'est admis à parler après la clôture. Ce droit appartient seulement aux membres du conseil fédéral. Si un membre du conseil fédéral demande la parole, la discussion est rouverte.

Le vote a lieu par assis et levé à la majorité absolue des membres présents. Si l'épreuve est jugée douteuse par le président ou l'un des secrétaires, il est procédé à la contre-épreuve. S'il y a doute après l'épreuve et la contre-épreuve, il est procédé au scrutin de division. Les membres sont invités à sortir et quand la salle est évacuée toutes les portes sont fermées, sauf deux : une à l'est et l'autre à l'ouest. Les députés qui votent pour entrent par une porte et ceux qui votent contre par la porte opposée. Les suffrages sont comptés, de chaque côté, à l'entrée par des secrétaires qui se tiennent près des portes. Cette forme a été adoptée en 1875 pour remplacer le scrutin par appel nominal qui entraînait une trop grande perte de temps.

Conseil de l'Empire (*Reichsrath*) **autrichien**[1]. — Le président et les vice-présidents de la *Chambre des seigneurs* sont nommés par l'empereur; les secrétaires sont élus par la Chambre. — Les députés nomment leur président, leurs vice-présidents et leurs secrétaires. Comme au Reichstag allemand, on distingue entre la nomination pour la première session de la législature et l'élection des sessions subséquentes. A la première session, le président et les vice-présidents sont élus pour quatre semaines, et après les quatres semaines, pour le reste de la session. Aux sessions ultérieures, ils sont nommés immédiatement pour toute la durée de la session.

L'ouverture du conseil de l'Empire est faite par l'empereur

[1] La Chambre seigneurs et la Chambre des députés ont chacune leur règlement (*Geschäftsordnung des Herrenhauses* et *Geschäftsordnung für das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes*). Mais un certain nombre des dispositions que les règlements n'ont pas pu modifier sont écrites dans la loi du 12 mai 1873. V. Notice de M. Daguin, *Bulletin*, mars 1876.

ou, s'il ne veut pas faire l'ouverture en personne, par une commission qui, en son nom, souhaite la bienvenue au Parlement et donne lecture du message impérial.

La Chambre des députés est divisée en neuf sections ou bureaux (*Abtheilungen*) dont les membres sont désignés par le sort. Cette division n'a pas été adoptée par le règlement de la Chambre des seigneurs.

Les bureaux s'occupent d'abord, au commencement de la législature, de la vérification des pouvoirs. Ils dressent l'état des élections qui ne sont pas contestées et qui lui paraissent devoir être validées. Le président met aux voix, sans débat, les conclusions du bureau. Les élections contestées sont renvoyées à la commission de vérification (*Legitimationsausschuss*); la Chambre peut aussi renvoyer à cette commission les élections dont le bureau avait proposé la validation, si elle juge qu'un examen plus complet des opérations électorales est nécessaire. Au commencement de la législature, la Chambre ne procède à la nomination de son bureau définitif qu'après l'admission des élections qui n'ont pas été renvoyées à la commission de validation. Dans les sessions ultérieures, elle nomme son bureau définitif lorsqu'on a constaté la présence d'un nombre de députés suffisant pour la validité des délibérations (100 membres).

Les membres des deux Chambres sont astreints à suivre exactement les séances. L'indemnité des députés est supprimée: 1° pour toute prorogation qui excède 14 jours; 2° pour tout congé. Les députés malades qui s'excusent de ne pouvoir assister aux séances continuent à toucher leur indemnité. — D'après l'article 4 de la loi du 12 mai 1873, « sont considérés comme déchus de leur mandat les députés qui, pendant plus de huit jours, refusent d'entrer à la Chambre ou s'abstiennent d'assister aux séances sans congé ou au delà des limites du congé[1]. »

1° *Projets de loi.* — Les projets de loi du Gouvernement

[1] Ces mesures d'une sévérité extraordinaire et telle qu'on n'en trouve pas de semblable dans aucun autre pays, ont été ordonnées pour vaincre la résistance des députés de Bohême qui, pour protester contre l'annexion de leur pays, s'abstenaient de paraître aux séances du Conseil de l'empire.

peuvent être présentés à la Chambre des seigneurs ou à la Chambre des députés. Mais les projets de loi des finances ou de recrutement doivent être présentés d'abord à la Chambre des députés.

Les projets votés par l'une des Chambres sont transmis au président de l'autre qui en saisit l'assemblée. Les projets du Gouvernement et ceux qui ont été votés par une assemblée doivent être l'objet d'une discussion; ils ne peuvent être rejetés immédiatement ni dans l'une ni dans l'autre des chambres. Quant aux projets venant de l'initiative parlementaire, ils peuvent être, comme au Reichstag allemand, écartés par l'ordre du jour (notre non prise en considération).

En principe il y a trois délibérations. A la fin de la première qui est générale et porte exclusivement sur l'ensemble, la Chambre décide si le projet sera renvoyé à une commission où s'il sera examiné en séance. A la Chambre des seigneurs, les projets qui ne sont pas renvoyés à une commission sont examinés par l'assemblée en séance de comité, c'est-à-dire hors la présence du public. La discussion est épuisée par la deuxième lecture; car la troisième est exclusivement destinée au vote qui a lieu sans discussion. D'après le règlement de la Chambre des députés, tout projet de loi peut être retiré par son auteur tant qu'il n'a pas été renvoyé à une commission. Le renvoi ordonné, il faut que la commission fasse son rapport et que l'assemblée vote sur ce rapport. S'il est retiré avant le renvoi à une commission, le projet peut être repris par un autre membre de l'assemblée.

A la Chambre des députés les membres des commissions sont nommés dans les bureaux ou, si la Chambre le décide, en assemblée générale; à la Chambre des seigneurs qui n'est pas divisée en bureaux, les commissaires sont toujours nommés en séance. La Chambre des seigneurs nomme trois commissions permanentes : Commission politique; — Commission judiciaire; — Commission des finances. Chacune est composée de neuf membres. La Chambre peut renvoyer les projets à une de ces commissions ou à une commission spéciale.

Une disposition qui mérite d'être notée permet aux membres

de la minorité de la commission de nommer un rapporteur chargé de soutenir les conclusions de la minorité.

2° *Pétitions.* — Les pétitions peuvent être adressées à l'une ou à l'autre des deux Chambres. Pour être recevables, il faut qu'elles soient déposées par un membre de l'assemblée. Elles doivent être signées. Le dépôt est fait sans exposé de motifs et sans discours préalable. — Elles peuvent être recommandées au Gouvernement ou donner naissance à une proposition qui est discutée en suivant la procédure parlementaire ordinaire. — Celles qui n'ont pas été examinées dans la session où elles ont été déposées sont, de plein droit, renvoyées au Gouvernement.

3° *Interpellations.* — Les interpellations ne sont pas recevables si elles ne sont signées de quinze membres à la Chambre des députés, et de dix à la Chambre des seigneurs. — L'interpellé peut répondre immédiatement, ou demander à répondre à une séance ultérieure ou refuser de répondre en donnant les motifs de son refus.

4° *Adresses.* — Les Chambres peuvent voter des adresses à l'empereur (art. 21 de la loi sur la représentation de l'empire). Ces adresses ne peuvent être portées par une députation que si l'empereur y a préalablement consenti.

Les orateurs parlent à la tribune ou de leur place, à leur gré. Le rapporteur est seul tenu de parler à la tribune.

Les orateurs doivent, en s'inscrivant, dire s'ils parlent pour ou contre. Ils ne peuvent demander la parole plus de deux fois sur la même question. — Le vote a lieu par assis et levé. En cas de doute, il est procédé au vote par scrutin nominal.

A la Chambre des seigneurs un amendement peut être présenté tant que dure la discussion du projet principal. S'il est appuyé, il est mis en discussion, à moins que l'assemblée ne le renvoie à la commission. Tout amendement rejeté peut être repris s'il est appuyé par vingt membres.

A la Chambre des députés, le droit de proposer des amendements appartient à tout membre tant que la commission n'a pas arrêté ses conclusions. Les amendements peuvent encore être déposés pendant la deuxième délibération; mais il faut, en ce cas, qu'ils soient présentés par vingt membres.

A la Chambre des seigneurs, tout membre rappelé à l'ordre perd de droit la parole. Il peut demander à se justifier et si le rappel à l'ordre n'est pas maintenu, l'orateur continue.

A la Chambre des députés le rappel à l'ordre n'entraîne pas de droit le retrait de la parole, mais le retrait peut être prononcé après le rappel à l'ordre.

Angleterre. — Il n'y a pas à proprement parler de règlement au Parlement anglais; il n'y a que des usages et des précédents [1].

La Chambre des communes ne vérifie pas les pouvoirs de ses membres dont l'élection donne lieu à contestation. D'après une loi du 31 juillet 1868, les Cours de droit commun prononcent sur la validité des élections, qui sont l'objet d'une protestation.

La Chambre des lords est présidée par le chancelier et, à son défaut, par un *speaker* élu ou par un personnage désigné par la Couronne. Le *speaker* peut être élu soit dans l'assemblée, soit en dehors. — La Chambre des communes nomme son *speaker* dont les pouvoirs durent autant que la législature; la nomination doit être confirmée par la Couronne. Il n'y a ni vice-président ni secrétaire membres du Parlement.

L'ouverture de la session est faite par le souverain en personne ou par le lord-chancelier, à la Chambre des lords. La Chambre des communes est, pour cette séance, appelée par l'huissier de la verge noire à la barre de la Chambre haute. — Chacune des Chambres répond au discours royal par une adresse. — La Chambre des communes peut valablement délibérer, si 40 de ses membres sont présents. A la Chambre des lords il suffit que trois membres soient présents pour que l'assemblée puisse délibérer.

[1] V. Rapport de M. Maurel-Dupeyré au président du Corps législatif du 20 juin 1869. V. *Bulletin* de la Société de législation comparée, séance du 10 février 1875, et d'avril 1876. — En 1875 M. Aucoc, en rendant compte de l'ouvrage de M. de Franqueville, a parlé des usages du Parlement anglais, surtout en matière de bills privés. En 1876, M. Vergniaud a donné un résumé des usages et précédents qui sont, en Angleterre, la règle de la procédure parlementaire.

Les orateurs parlent de leur place et peuvent prendre la parole sans avoir besoin de la demander. Les discours écrits sont interdits. — Le président ne peut quitter le fauteuil qu'avec la permission de l'assemblée [1].

La procédure parlementaire n'est pas la même pour tous les projets de loi ; on distingue entre les lois d'intérêt général (*public policy*) et les lois d'intérêt privé (*private bills*).

Les bills d'intérêt général peuvent, à la Chambre des lords, être déposés sans autorisation. A la Chambre des communes, il faut que le projet soit appuyé par un membre et que son auteur obtienne l'autorisation de le déposer. Ces deux conditions remplies, il se rend à la *barre* de la Chambre et le remet à un clerc qui donne lecture du titre. L'assemblée fixe sans débat le jour de la première lecture. Au jour fixé, elle peut renvoyer la discussion à trois ou six mois ; si elle n'ordonne pas ce renvoi, la discussion générale est ouverte sous la présidence du *speaker* et l'assemblée se prononce sur le principe. Si elle adopte la loi en principe, elle décide qu'il sera passé à une deuxième lecture. L'examen détaillé des articles du projet et des amendements est fait dans la deuxième lecture. Cette délibération n'a pas lieu, comme la première, sous la présidence du *speaker*, mais devant la Chambre entière en comité (*Committee of the wohle house*) sous la direction du président spécial du *Committee of Ways and means* (comité des voies et moyens), président (*chairman*) qui est élu par la Chambre pour toute la durée de la législature. Pendant la séance de la Chambre en comité, la masse du *speaker* est placée sous le bureau. A la deuxième lecture, les orateurs peuvent parler plusieurs fois sur la même question, tandis qu'à la première ils ne peuvent prendre qu'une fois la parole. A la troisième lecture, qui a lieu, comme la première, sous la présidence du *speaker*, la Chambre peut renvoyer la loi à trois ou six mois ; si elle n'ordonne pas le renvoi, elle vote sur l'adoption définitive du projet, par oui et non, à haute voix. Dans les circonstances

[1] Les séances de la Chambre des lords ont lieu les lundi, mardi, jeudi et vendredi. Elles commencent généralement à 5 heures et finissent à 2 heures de la nuit. Les séances de la Chambre des communes ont lieu les mêmes jours, de 4 heures à 2 ou 3 heures de la nuit et le mercredi de 2 à 6 heures du jour.

importantes le vote a lieu par *division*. Le scrutin par division se fait par le passage dans deux couloirs qui longent la salle des séances. De chaque côté, les noms des votants sont relevés par des membres compteurs (*tellers*) et imprimés le lendemain avec l'ordre du jour. C'est à peu près le mode de scrutin qui a été adopté au Reichstag allemand. Nul ne peut prendre part au scrutin par division s'il n'était présent au moment où la question a été posée par le *speaker*.

Les bills d'intérêt privé (*private bills*) arrivent à la Chambre des communes sous forme de pétition. La proposition est présentée par un agent parlementaire dont le ministère est forcé et des examinateurs vérifient si toutes les formalités légales ont été remplies. Alors s'engage devant la Chambre une espèce de débat judiciaire entre le demandeur et les opposants. La Chambre alors est une espèce de cour de justice qui prononce entre deux parties, mais qui prononce en se plaçant, pour juger, au point de vue de l'intérêt général; car aucune des parties n'a de droit acquis; l'une et l'autre demandent une faveur et, pour se décider, l'assemblée n'a d'autre guide à prendre que l'intérêt général.

Quand un bill privé a été l'objet d'une opposition, il est renvoyé à l'examen d'une commission de quatre membres désintéressés dans la question; cette commission entend les parties ou leurs avocats ainsi que les témoins et dépose son rapport sur la table de la Chambre. « Ces examens, dit M. Vergniaud, entraînent malheureusement des frais considérables; on a dû imaginer pour certaines matières, notamment pour les travaux des docks et des ports et pour les travaux de drainage et d'irrigation, une procédure plus simple et moins onéreuse et donner aux autorités spéciales le pouvoir de délivrer après enquête des ordonnances provisoires qui sont soumises sans frais à la ratification du Parlement[1]. »

[1] *Bulletin* de la Société de législation comparée, 1876, p. 249. Dans la discussion qui suivit la communication de M. Vergniaud à la Société de législation comparée, M. Ribot fit observer : 1° que l'initiative parlementaire était trop favorisée et qu'il en résultait une perte de temps fort regrettable; 2° que le Parlement anglais a été saisi de propositions tendant à l'établissement de comités permanents; mais qu'il a repoussé les propositions qui auraient

Italie. — Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par le roi. Les quatre secrétaires et les deux questeurs sont élus. — Le Sénat nomme, au commencement de chaque session et pour toute la session, trois commissions : 1° des finances; 2° de comptabilité intérieure; 3° des pétitions. — Les autres commissions sont nommées, au fur et à mesure des travaux de l'assemblée, dans les bureaux ou en séance. Le président les nomme quelquefois par délégation du Sénat; elles sont, dans certains cas, tirées au sort.

Le vote a lieu par assis et levé, à moins que dix membres au moins ne demandent le scrutin de division, l'appel nominal ou le scrutin secret. Au scrutin de division, les membres favorables à la proposition, se groupent à droite du président et les membres qui y sont contraires à gauche. Les secrétaires comptent les membres de chaque côté. Le vote final de chaque loi se fait au scrutin secret.

A la Chambre des députés, le président et les vice-présidents sont élus. Il y a quatre vice-présidents, huit secrétaires et deux questeurs.

La vérification des pouvoirs est renvoyée à une commission de douze membres. Cette commission vérifie si les élus remplissent les conditions exigées pour l'éligibilité et, lorsque l'élection est contestée, porte aussi son examen sur les opérations électorales. — Les membres désignés pour faire partie de cette commission ne peuvent pas refuser.

Aucun orateur ne peut parler plus d'une fois dans la même discussion. Les discours écrits sont permis mais la lecture ne doit pas excéder un quart d'heure.

Comme au Sénat le vote final d'un projet de loi doit avoir lieu au scrutin secret.

Quatre commissions permanentes sont créées pour toute la durée de la session : 1° pour l'examen du budget; 2° pour les pé-

donné trop d'importance à ces comités; 3° que les bills proposés par le Gouvernement ne sont pas, à proprement parler, présentés en son nom, mais par les ministres parlant en leur nom personnel. — M. Picot donna des explications sur le *pairing* ou engagement que prennent deux membres de partis différents de s'abstenir dans un scrutin.

titions; 3° pour la vérification du ministère des employés; 4° pour l'examen des ordonnances et mandats enregistrés avec réserve du contrôle de la Cour des comptes.

Les députés ont le droit de proposer un amendement. L'amendement rejeté par la commission ne peut pas être mis en discussion s'il n'est appuyé par quatre membres au moins. — Si un amendement est retiré par son auteur, il ne peut être repris que par un membre de la commission.

Portugal[1]. — Les députés et les pairs prêtent serment « d'être fidèles à la religion catholique, au roi et à la nation[2]. »

La vérification des pouvoirs est faite à la Chambre des députés par une commission de 15 membres qui se partage en trois sections et se divise le travail. Cette commission était autrefois tirée au sort; elle est nommée au scrutin de liste en vertu d'une résolution du 27 janvier 1860.

La *Chambre des députés* (art. 21 de la charte) propose au roi les personnes qui seront chargées des fonctions de président et de vice-président. Le roi choisit sur une liste de cinq personnes présentées. Dans la plupart des cas, le droit de présentation équivaut au droit d'élire, parce que la Chambre trouve le moyen de faire connaître ses préférences; il n'y a cependant pas identité, le roi pouvant ne pas agréer la présentation. — La nomination du président et du vice-président a lieu annuellement (Résol. du 3 janvier 1843). — Le président et le vice-président de la *Chambre des pairs* sont nommés par le roi sans présentation (même art. 21 de la charte).

La Chambre des députés est, chaque mois et par voie de tirage au sort, divisée en sept sections dont chacune examine les projets de loi, vote sur chaque article et nomme un rap-

[1] Règlement de la Chambre des députés du 23 janvier 1827, modifié à plusieurs reprises par la Chambre. V. *Bulletin* de la Société de lég. comp. d'avril 1876, p. 273. Communication de M. David.

[2] Cette partie du serment, dit M. David, exclut les juifs et les protestants qui, cependant, d'après le § 13 de l'article 145 de la charte, peuvent être admis à toutes les fonctions, *sans autre distinction que le talent et les vertus*.

porteur. Les rapporteurs des sections se réunissent en commission centrale qui désigne le rapporteur chargé de présenter le rapport à la Chambre.

Si pour l'examen d'une question, il est décidé qu'une *commission spéciale* sera nommée, les sections se réunissent et, comme les bureaux de nos assemblées, désignent des commissaires. — La commission des pétitions est renouvelée tous les mois dans cette forme. La commission administrative est nommée dans cette forme, mais pour toute la session.

Le règlement interdit de lire des discours écrits.

Le vote est public ou secret. Le vote public se fait par assis et levé ou par appel nominal. On procède par appel nominal : 1° pour le vote relatif à l'admission d'un projet de loi à la dernière lecture; 2° lorsqu'un tiers de la Chambre le demande.

Le vote est secret pour toutes les nominations. — Le vote par boules a lieu dans toutes les votations qui portent sur des personnes déterminées et sur le projet de réponse au discours royal.

La Chambre des pairs nomme douze commissions : législation; affaires étrangères; guerre; affaires ecclésiastiques; finances; marine et colonies; administration publique; travaux publics; agriculture; commerce et industrie; rédaction; pétition. — La Chambre des pairs peut aussi, au lieu de renvoyer à une des commissions permanentes, décider qu'il sera nommé une commission spéciale. Elle est nommée ou sur la désignation du président par assentiment ou au scrutin de liste.

Les projets de loi doivent être soumis à trois lectures, à moins qu'il n'y ait eu déclaration d'urgence. — Les *résolutions* peuvent être votées définitivement après une seule lecture.

La clôture ne peut être demandée, lorsqu'il y a des orateurs inscrits, qu'autant que deux orateurs ont parlé pour et deux contre l'adoption.

Dans les interpellations, l'auteur de l'interpellation peut parler trois fois; les autres pairs deux fois. Aucune disposition ne limite le droit des ministres à demander la parole, sauf le droit qu'a l'assemblée de prononcer la clôture.

Le vote ordinaire se fait par assis et levé.

Il a lieu, dans les affaires d'importance, par appel nominal.

Le vote au scrutin se fait par bulletins de liste ou par boules.

Espagne[1]. — Le Sénat élit ses président, vice-présidents et secrétaires. Il se réunit sous la présidence du plus âgé et nomme d'abord son bureau provisoire; il élit ensuite son bureau définitif. Après le renouvellement intégral, ce n'est pas le plus âgé qui préside la première séance, mais celui qui, le premier, a fait reconnaître la validité de ses pouvoirs.

Le Sénat se partage en six bureaux et la nomination des commissions se fait dans les bureaux pour l'examen de chaque projet de loi. Sont permanentes pour la durée de la session : 1° la commission de *actas*, des actes ou procès-verbaux d'élection, qui vérifie les conditions d'éligibilité et les cas d'incompatibilité; 2° celle de la conservation de la bibliothèque; 3° celle de l'administration intérieure; 4° celle des budgets généraux de l'État; 5° celle des comptes généraux de l'État; 6° celle de la nomination des membres du tribunal des comptes du royaume; 7° celle de l'inspection de la dette publique; 8° celle des grâces et pensions; 9° celle des pétitions; 10° celle de révision ou correction du style (*la de correccion de estilo*) et toutes les commissions auxquelles le Sénat donne le caractère permanent.

La commission de vérification des pouvoirs (*de actas*), la commission de la bibliothèque, la commission de nomination des membres du tribunal des comptes et la commission d'inspection de la dette publique sont nommées directement par le Sénat, en assemblée générale; les autres sont nommées dans les bureaux. Les commissions peuvent siéger et voter au nombre de cinq membres. Les ministres sont admis, mais sans voter, aux séances des commissions; les sénateurs qui n'en sont pas membres y peuvent assister aussi mais sans prendre part au vote et seulement avec voix consultative.

Toute proposition de loi présentée par un sénateur doit être

[1] *Bulletin* de la Société de législation comparée, juillet 1876, p. 467. Communication de M. Émile Roux.

signée de sept membres. Si un seul bureau y consent[1], elle peut être lue en séance publique et le Sénat décide si elle sera ou non prise en considération. Lorsqu'elle a été prise en considération, elle est renvoyée à l'examen des bureaux.

Lorsqu'un projet de loi a été voté article par article, il est soumis à la commission de correction et de style, et c'est sur le texte proposé et approuvé par cette commission que l'adoption définitive est prononcée.

Toute pétition est examinée par la commission des pétitions et il en est rendu compte au Sénat. La séance du lundi est consacrée à ce travail[2]. Le Sénat prononce l'ordre du jour ou le renvoi au ministre. Le renvoi n'est accompagné d'aucune recommandation directe ou indirecte; il signifie seulement que la pétition mérite d'être examinée.

Le vote a lieu par assis et levé, mais il est procédé par vote nominal lorsque sept membres le demandent avant la proclamation du vote ordinaire. Pour le vote nominal les sénateurs donnent leur suffrage dans l'ordre où ils sont assis, en disant *oui* ou *non*.

Pour les élections de personnes, le vote se fait au scrutin secret par bulletin uninominal. Au premier tour, la majorité absolue est nécessaire. Au second tour, on procède par ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. A égalité de suffrages entre ceux qui en ont obtenu le plus, le sort désigne ceux qui resteront pour le ballottage. Au deuxième tour, s'il y a partage entre les candidats qui sont restés au ballottage, le plus âgé est élu. — Enfin le scrutin a lieu par boules lorsque la majorité des deux tiers du Sénat en fait la demande et, de plein droit, lorsqu'il s'agit de juger les actes d'une ou plusieurs personnes, par exemple de prononcer sur la mise en accusation des ministres. Chaque sénateur met une boule (blanche ou noire) dans l'urne et dit son nom à haute voix. En cas de partage dans le vote par boules, la discussion est rouverte et le vote recommence. Si le partage

[1] Toute proposition de révision constitutionnelle n'est lue que si la majorité des bureaux est de cet avis.

[2] Le Sénat tient séance tous les jours non fériés pendant six heures jusqu'à la constitution du bureau et pendant quatre heures après la constitution.

se produit de nouveau, il emporte le rejet de la proposition.

A la Chambre des députés, le nombre des bureaux est de sept. La vérification des pouvoirs est confiée à deux commissions, l'une permanente l'autre auxiliaire. La commission auxiliaire prépare les rapports sur les élections non contestées ou faiblement contestées. On renvoie à l'examen de la commission permanente les élections qui sont l'objet de réclamations sérieuses. Les pouvoirs des membres des deux commissions sont réciproquement vérifiés par la commission dont ils ne font point partie.

La commission de vérification (*de actas électorales*) n'est pas la seule qui soit permanente. Le congrès des députés nomme aussi des commissions permanentes pour le budget, pour l'examen des comptes, pour les grâces et pensions, pour les pétitions, pour l'administration intérieure, pour la révision et correction du style.

Le *quorum* exigé pour la validité des délibérations est de 70[1].

Belgique. — Le Sénat[2] se réunit, à l'ouverture de chaque session, sous la présidence du doyen d'âge assisté des quatre plus jeunes comme secrétaires. En cas de renouvellement intégral, le président d'âge partage le Sénat en trois commissions dont chacune vérifie un tiers des élections, de manière que les membres des commissions ne soient pas chargés de se vérifier réciproquement. Après la vérification, le Sénat procède à la nomination de son bureau définitif. Si le premier tour ne donne pas la majorité, il est procédé au scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont eu le plus de voix. En cas d'égalité, le plus âgé est préféré. Le bureau est nommé pour toute la session.

Les séances commencent par un appel nominal et les noms des absents sont publiés à l'*Officiel*. Une liste de présence est signée par les sénateurs avant de prendre séance.

[1] Au Sénat, le *quorum* est de 50.

[2] Règlement de novembre 1866.

Nul ne parle plus de deux fois sur la même question à moins que l'assemblée ne l'y autorise. Cependant l'auteur de la proposition et le rapporteur de la commission ne sont pas astreints à cette limitation. Lorsque la clôture de la discussion est demandée par cinq membres, le président doit la mettre aux voix.

Tout sénateur a le droit de faire des propositions; il doit les rédiger en forme de loi. Un secrétaire en donne lecture, et pourvu qu'elle soit appuyée par deux membres, le Sénat décide si l'auteur sera entendu et quel jour. Après que l'auteur a été entendu, si quatre membres appuient la proposition, l'assemblée prononce sur la prise en considération. Lorsqu'elle est prise en considération, la proposition est renvoyée à l'examen en commission.

Le Sénat se partage, à l'ouverture de la session et après la formation du bureau en autant de commissions qu'il y a de départements ministériels [1]. Les commissions ont un nombre égal de membres. Ils sont nommés au scrutin secret, par bulletins de liste, et à la pluralité relative des suffrages.

A la *Chambre des représentants* [2], la vérification des pouvoirs est faite par six commissions de sept membres chacune et composées par tirage au sort. Après la constitution de la Chambre, c'est aussi le sort qui partage chaque mois les représentants en six sections. Chaque section examine les projets de loi et les amendements; elle nomme un rapporteur. Ces rapporteurs se réunissent sous la présidence du président de la Chambre, et forment la section centrale qui nomme le rapporteur chargé de faire le rapport à l'assemblée [3]. Ce rapport contient l'analyse

[1] En 1848, notre Assemblée nationale constituante se partagea en comités suivant les divisions des ministères. Mais chaque représentant du peuple choisissait son comité, de sorte que les uns étaient beaucoup plus nombreux que les autres.

[2] Règlement du 5 octobre 1831, modifié les 21 décembre 1843, 23 novembre 1850 et 9 mai 1860. V. *Bulletin* de la Société de législation comparée, avril 1876, communication de M. Vergniaud, p. 254, et communication de M. G. Dubois dans le *Bulletin* de mai 1876, p. 316.

[3] Entre nos *bureaux* et les *sections* de la Chambre des représentants de Belgique, il y a cette différence que chez nous le bureau se borne à un examen sommaire pour nommer un membre de la commission, tandis que la

des délibérations de la section centrale et des sections; ses conclusions sont motivées.

Indépendamment des sections mensuelles, la Chambre des représentants nomme deux commissions permanentes : la commission des finances et des comptes; la commission de l'agriculture et du commerce. Elles sont composées de sept membres au moins qui sont nommés au scrutin et par bulletin de liste, à la majorité absolue.

Les représentants ont le droit d'initiative. La proposition déposée est immédiatement communiquée aux sections. Si l'une d'elles est d'avis qu'elle doit être développée, elle est lue à la séance qui suit, et lorsqu'elle est appuyée par cinq membres, la discussion s'ouvre sur la prise en considération. Quand elle est prise en considération, elle est renvoyée soit à une commission spéciale, soit aux sections qui suivent, pour son examen, la procédure que nous avons exposée.

Aucun amendement n'est mis en discussion si, après avoir été développé, il n'est appuyé par cinq membres au moins.

Comme au Sénat, une liste de présence est mise à la disposition des membres une demi-heure avant l'ouverture de la séance pour être signée par eux. La liste des membres présents est insérée au procès-verbal. Si la Chambre n'est pas en nombre, le président déclare qu'il n'y a pas de séance et fixe la prochaine séance à l'un des quatre jours suivants. En ce cas, la liste des présents et des absents est insérée aux *Annales parlementaires*.

Lorsqu'il y a des orateurs inscrits pour parler sur une question, la clôture peut être demandée. Le président la met aux voix si elle est réclamée par dix membres.

La Chambre vote par assis et levé avec épreuve et contre-épreuve. Elle vote par appel nominal et à haute voix, lorsque cinq membres en font la demande. — Le vote sur l'ensemble des lois a toujours lieu par appel nominal et à haute voix. En cas de doute après le vote par assis et levé, on procède à l'appel nominal et à haute voix.

section en Belgique, examine les articles et les amendements et nomme un *rapporteur* à la section centrale.

Aucune proposition et aucun amendement ne peuvent être signés par plus de six membres.

Hollande[1]. — La première Chambre est tous les mois partagée par tirage au sort en quatre bureaux. Les présidents des quatre bureaux forment le bureau central qui règle l'ordre du jour. Les projets sont examinés par les bureaux et chacun nomme un rapporteur; les quatre rapporteurs se réunissent en commission; le président de la Chambre a le droit d'assister aux séances de la commission et d'en diriger les débats.

A la deuxième Chambre, c'est le président qui nomme les commissions, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné (art. 11 du règlement). Le président de la Chambre réunit les commissions et préside la première séance de chacune d'elles jusqu'à ce qu'elle ait nommé son président.

La Chambre se divise en cinq bureaux renouvelés par le sort tous les deux mois. Les présidents des bureaux forment, avec le président de la Chambre, le bureau central. Le bureau central règle provisoirement l'ordre de discussion des divers projets. — Chaque bureau examine les projets de loi et nomme un rapporteur. La réunion des rapporteurs se réunit ensuite et nomme un rapporteur général.

Suisse[2]. — Le Conseil national[3] se réunit de droit une fois par an, en session ordinaire, le premier lundi de juillet. Il peut être convoqué en session extraordinaire par le Conseil fédéral. Pour l'ouverture d'une session, la convocation est faite par le Conseil fédéral; elle indique, autant que possible, les objets qui seront traités et l'heure de la réunion. Il est procédé à l'appel nominal au commencement de la séance et les noms des absents sont portés au procès-verbal. Les absents qui, n'ayant pas répondu à l'appel, ne se présentent pas au bureau dans l'heure qui suit, perdent leur émolument de la journée. Le pré-

[1] *Bulletin* de la Société de législation comparée de mars 1876, p. 221. Communication de M. Dareste.

[2] *Bulletin* de la Société de législation comparée d'avril 1876, p. 259.

[3] Règlement du 9 juillet 1850, modifié le 20 février 1866.

sident est juge de la validité des excuses, mais sauf appel au bureau.

Le Conseil national élit son président et ses vice-présidents; les mêmes membres ne peuvent pas occuper ces fonctions pendant deux sessions consécutives; ils ne peuvent être réélus qu'après une session d'intervalle.

Les membres du conseil fédéral ont le droit d'assister aux séances du conseil national avec voix consultative; ils peuvent déposer des projets au nom du gouvernement fédéral. C'est la chancellerie fédérale qui est chargée du secrétariat du conseil national. — Le conseil national peut être saisi d'un projet : 1° par le gouvernement fédéral; 2° par le vote du Conseil des États; 3° par le rapport d'une commission; 4° par une pétition. — Les commissions sont nommées dans les bureaux; mais le conseil peut décider que la nomination sera faite directement par l'assemblée au scrutin de liste ou par assis et levé.

Le conseil des États se réunit aussi une fois par an en session ordinaire[1]. Le *quorum* nécessaire pour la validité des délibérations est de 23. Au conseil national, la moitié plus un.

La chancellerie fédérale est chargée du secrétariat du conseil des États.

Le vote a lieu par mains levées. Lorsque dix membres en font la demande, on procède à l'appel nominal.

Canada. — La Chambre des communes du Canada se compose de 206 députés nommés par province en raison de la

[1] Les deux conseils prêtent, à leur entrée en fonctions, serment « en présence de Dieu tout-puissant. »

Conseil national. « En présence de Dieu tout-puissant, je jure d'observer et de maintenir fidèlement la Constitution et les lois fédérales; de sauvegarder l'honneur, l'unité et l'indépendance de la patrie Suisse, de défendre les droits et la liberté du peuple et des citoyens; enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées aussi vrai que je désire que Dieu m'assiste. »

Conseil des États. « En présence de Dieu tout-puissant, je jure de sauvegarder l'honneur, l'unité, et l'indépendance de la patrie, de défendre la liberté, la souveraineté et les droits du peuple et de maintenir fidèlement la constitution et les lois fédérales; enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées. »

population. — Ils sont élus pour cinq ans et doivent siéger, chaque année, deux mois environ. Le règlement est une imitation des usages et précédents du Parlement anglais [1].

Danemark. — Règlement de la première Chambre (*Landsthing*), composée de 66 membres dont douze à la nomination du roi et les autres élus, par une élection à deux degrés. « Elle nomme au scrutin un président, deux vice-présidents et quatre secrétaires. Elle ne se partage pas en bureaux. Elle peut nommer dans son sein une commission permanente ou des commissions spéciales. — Les projets de loi sont soumis à trois lectures. — En cas de désaccord entre les deux Chambres, il peut être nommé une commission mixte, composée de membres de chacune des Chambres, en nombre égal. — Chaque membre parle de sa place, debout, en s'adressant au président. Il est interdit de s'adresser à un autre membre de la Chambre, même de le nommer. — Il est interdit de lire des discours écrits. — Les votes ont lieu par assis et levé. — L'appel nominal peut être demandé par douze membres et le scrutin par boule par vingt membres. — Les débats de la Chambre sont publiés dans un journal officiel sous la direction du président et des secrétaires. »

La deuxième Chambre (*Folkething*) élue au suffrage universel, « se partage par le sort en cinq bureaux pour la vérification des pouvoirs, sous la présidence du doyen d'âge. Après quoi elle nomme un président, deux vice-présidents et cinq secrétaires. Après la vérification des pouvoirs, il n'y a plus de bureaux.

« La deuxième Chambre peut, comme la première, instituer toutes commissions soit permanentes, soit temporaires. Au commencement de chaque session, elle nomme trois commissions permanentes; 1° une commission de l'ordre du jour, composée de deux vice-présidents et de cinq membres; 2° une commission des motions ou d'initiative, composée de neuf

[1] Le règlement du Parlement canadien est analysé avec détails dans une communication de M. Jozon à la Société de législation comparée. *Bulletin* de mai 1876, p. 311.

membres; 3° une commission pour la vérification des pouvoirs, c'est-à-dire pour toutes les difficultés qui peuvent se présenter après la vérification générale. Enfin la Chambre nomme une commission de cinq membres chargée de vérifier la comptabilité publique.

« Les propositions émanées de ces commissions ne sont, en général, soumises qu'à deux lectures au lieu de trois. Le règlement supprime tantôt la première lecture, tantôt la troisième.

« A part ces exceptions, aucun projet de loi ne peut être voté par la Chambre qu'après trois lectures. A la troisième lecture il ne peut être présenté d'amendement que par la commission, par la majorité ou la minorité de la commission, par un ministre ou par une réunion de quinze membres. . . . . .

« Les membres parlent debout et de leur place; ils ne peuvent lire de discours écrits.

« Les votes ont lieu par assis et levé; mais l'appel nominal peut être réclamé par douze membres; vingt-cinq membres peuvent demander le scrutin par boules.

« Lorsqu'il s'agit de nommer des personnes, le scrutin de proportion peut être demandé par quinze membres. Voici en quoi consiste le scrutin de proportion. On divise le nombre des suffrages exprimés par le nombre des membres à élire, et on prend le quotient pour base des opérations à faire. Lorsque les bulletins ont été déposés dans l'urne, le président les en retire un par un et lit le premier nom écrit sur chaque bulletin. Les secrétaires en tiennent compte. Les bulletins qui commencent par le même nom sont mis ensemble et dès qu'un nombre a atteint le nombre du quotient, on cesse d'en donner lecture. On vérifie ensuite le nombre des bulletins, et le membre dont le nom est sorti est considéré comme élu. On passe ensuite aux autres bulletins en ne tenant aucun compte de celui qui est élu.

« C'est par cette combinaison qui est employée aussi dans la première Chambre qu'on arrive à se passer de bureaux tirés au sort et qu'on assure la représentation des minorités dans toutes les commissions[1]. »

[1] Dareste, *Bulletin* de la Soc. de législ. comp. d'avril 1876, p. 265.

Suède. — Le président et les vice-présidents des deux Chambres sont nommés par le roi. La direction des affaires est confiée à cinq commissions permanentes, nommées par les deux Chambres dont chacune élit la moitié. Ces commissions permanentes sont donc mixtes et préparent le travail de chacune des Chambres. Aussi peuvent-elles prévenir le désaccord des deux assemblées ou adoucir le dissentiment s'il vient à se produire. Ce sont les commissions : 1° de la constitution ; 2° des finances ; 3° des impôts ; 4° de la banque ; 5° de législation. — Il peut en outre être nommé, dans chaque Chambre, des commissions spéciales pour étudier les questions qui ne sont pas de la compétence des commissions permanentes.

Les commissions permanentes ne nomment pas des rapporteurs, ce sont le président et le vice-président qui portent la parole en leur nom. Les commissions non permanentes nomment des rapporteurs.

Le roi peut demander à la Diète de nommer des délégués spéciaux pour conférer avec lui sur les affaires qu'il jugerait devoir être tenues secrètes. La Diète nomme douze délégués, six pour chaque Chambre, qui donnent leur avis au roi, sans prendre d'ailleurs aucune décision.

Tout projet de loi doit être soumis à deux délibérations. La troisième peut être demandée mais n'est pas obligatoire[1].

Norwège. — Toute loi est d'abord présentée à l'*Odelsthing* et ensuite au *Lagthing*. Quand un projet a été deux fois présenté par l'*Odelsthing* et deux fois rejeté par le *Lagthing*, les deux assemblées se réunissent (*Storthing*) et l'assemblée souveraine prononce aux deux tiers des voix. — La loi est rejetée si elle n'obtient pas la majorité des deux tiers. — La loi n'est complète que par la sanction royale. Si les Chambres ont pendant deux sessions présenté un projet de loi et que malgré le refus du roi les deux Chambres présentent une troisième fois le projet, il a force de

[1] Dareste, *Bulletin* d'avril 1876, p. 267. — Le règlement de la Diète suédoise n'est pas purement intérieur. Il est, pour la plus grande partie, contenu dans la loi constitutionnelle du 22 juin 1866.

loi indépendamment de la sanction royale. « Le *Storthing* a le droit de faire comparaître qui que ce soit à sa barre pour les affaires de l'État. Il nomme cinq délégués contrôleurs qui doivent, tous les ans, examiner les comptes de l'État et en publier des extraits par la voie de la presse[1]. »

IV.

RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CONSEIL D'ÉTAT.

(2 août 1879.)

TITRE PREMIER.

DE L'ORGANISATION INTÉRIEURE DU CONSEIL D'ÉTAT.

Article premier. Les projets et les propositions de loi renvoyés au Conseil d'État soit par les Chambres, soit par le Gouvernement et les affaires administratives ressortissant aux différents ministères sont répartis entre les quatre sections suivantes :

1° Section de législation, de la justice et des affaires étrangères;

2° Section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts;

3° Section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies;

4° Section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce.

Les projets et les propositions de loi, les projets de règlement d'administration publique et les affaires administratives con-

[1] *Bulletin* de la Soc. de législ. comp., avril 1876, p. 270. communication de M. Jules Leclerc.

cernant l'Algérie, sont examinés par les différentes sections suivant la nature du service auquel ils se rattachent.

Art. 2. Le ministre de la justice ou le vice-président du Conseil d'État pourra toujours réunir à la section compétente soit la section de législation, soit telle autre section qu'il croira devoir désigner.

Art. 3. Les conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs de 1re classe qui sont nommés à des fonctions publiques conformément à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879, ont entrée à la section administrative à laquelle ils appartiennent et à l'assemblée générale.

Toutefois les conseillers d'État ainsi nommés à des fonctions publiques, ne peuvent prendre part aux travaux du Conseil que dans les conditions prévues pour les conseillers d'État en service extraordinaire par l'article 11 de la loi du 24 mai 1872.

Art. 4. Les trente maîtres des requêtes, les douze auditeurs de 1re classe et les vingt-quatre auditeurs de 2e classe sont répartis ainsi qu'il suit :

1° A la section de législation, etc. : 3 maîtres des requêtes, — 2 auditeurs de 1re classe, — 3 auditeurs de 2e classe;

2° A la section du contentieux : 12 maîtres des requêtes, y compris 4 commissaires du Gouvernement, — 4 auditeurs de 1re classe, — 10 auditeurs de 2e classe;

3° A la section de l'intérieur, etc. : 5 maîtres des requêtes, — 2 auditeurs de 1re classe, — 4 auditeurs de 2e classe;

4° A la section des finances, etc. : 5 maîtres des requêtes, — 2 auditeurs de 1re classe, — 3 auditeurs de 2e classe;

5° A la section des travaux publics, etc. : 5 maîtres des requêtes, — 2 auditeurs de 1re classe, — 4 auditeurs de 2e classe.

Néanmoins cette répartition, dans le cas où les besoins du service le rendraient nécessaire, pourra être modifiée par le vice-président du Conseil d'État, sur la proposition des présidents de section.

Art. 5. Tous les trois ans, il peut être procédé à une nouvelle répartition des conseillers d'État et des maîtres des requêtes entre les diverses sections. Cette répartition est faite par décret du Président de la République en ce qui concerne les conseillers

d'État, et par arrêté du ministre de la justice, sur la proposition du vice-président et des présidents de section, en ce qui concerne les maîtres des requêtes.

En dehors des époques fixées pour le roulement, les conseillers d'État ne peuvent être déplacés par décret du Président de la République que sur leur demande et de l'avis du vice-président du Conseil d'État.

Chaque année, au 15 octobre, le ministre de la justice arrête sur la même proposition, la répartition des auditeurs entre les sections.

Art. 6. Le secrétaire général dirige les travaux des bureaux et tient la plume à l'assemblée générale du Conseil. Il signe et certifie les expéditions des actes, des décrets et des avis du Conseil d'État délivrés aux personnes qui ont qualité pour les réclamer, sauf pour les décisions rendues en matière contentieuse.

En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par un maître des requêtes désigné par le ministre de la justice.

TITRE II.

DE L'ATTRIBUTION DES AFFAIRES A L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ET AUX SECTIONS.

Art. 7. Sont portés à l'assemblée générale du Conseil d'État :

Les projets et les propositions de loi renvoyés au Conseil et les projets de règlement d'administration publique;

Les projets de décret qui ont pour objet :

1° L'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siège;

2° Les recours pour abus;

3° Les autorisations des congrégations religieuses, et la vérification de leurs statuts;

4° L'autorisation ou la création d'établissements publics et d'établissements d'utilité publique;

5° L'autorisation à ces établissements, aux congrégations religieuses, aux communes et départements d'accepter soit des

legs universels, soit des dons et legs dont la valeurs excéderait 50,000 fr.;

6° L'annulation ou la suspension des délibérations prises par les conseils généraux des départements dans les cas prévus par les art. 33, 47 et 49 de la loi du 10 août 1871;

7° Les impositions d'office établies sur les départements dans les cas prévus par l'article 61 de la loi du 10 août 1871;

8° Les recours formés par les conseils municipaux en vertu de l'article 23 de la loi du 5 mai 1855, dans le cas d'annulation de leurs délibérations;

9° L'autorisation des impositions extraordinaires et des emprunts votés par les conseils municipaux, dans le cas prévu par l'article 7 de la loi du 24 juillet 1867,[1] et des emprunts contractés par les hospices et autres établissements charitables, dans le cas prévu par l'article 12 de la même loi[2];

10° Les impositions d'office établies sur les communes;

11° Les traités passés par les communes ayant plus de trois millions de revenus pour les objets énumérés dans l'article 16 de la loi du 24 juillet 1867[3];

12° Les changements apportés à la circonscription territoriale des communes;

13° Les caisses des retraites des employés des administrations municipales;

14° La création des octrois ou l'autorisation des taxes pour une durée supérieure à cinq ans;

15° La création des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, la création ou la prorogation des chambres temporaires dans les cours et tribunaux;

16° La création des chambres de commerce;

17° La naturalisation des étrangers accordée à titre exceptionnel, en vertu de l'article 2 de la loi du 29 juin 1867;

18° Les prises maritimes;

19° La délimitation du rivage de la mer;

[1] La loi du 24 juillet 1867 a été abrogée par la nouvelle loi municipale. Le renvoi doit s'appliquer à l'article 143 de la loi du 5 avril 1884.

[2] Art. 119 de la loi du 5 avril 1884.

[3] Art. 115 de la même loi.

20° Les concessions de portions du domaine de l'État et les concessions de mines, soit en France, soit en Algérie;

21° L'exécution des travaux publics, à la charge de l'État, qui peuvent être autorisés par décret du pouvoir exécutif;

22° L'exécution des chemins de fer d'intérêt local;

23° La concession du dessèchement de marais, les travaux d'endiguement et ceux de redressement des cours d'eau non navigables;

24° L'approbation des tarifs des ponts à péage et des bacs;

25° L'autorisation des sociétés d'assurances sur la vie, des tontines, et des modifications des statuts des sociétés anonymes autorisées avant la loi du 24 juillet 1867;

26° Le classement des établissements dangereux, incommodes et insalubres, la suppression de ces établissements dans les cas prévus par le décret du 15 octobre 1810;

27° Toutes les affaires non comprises dans cette nomenclature sur lesquelles il doit être statué, en vertu d'un texte de loi ou de règlement, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique;

28° Enfin les affaires qui, en raison de leur importance, sont renvoyées à l'examen de l'assemblée générale, soit par les ministres, soit par les présidents de section, d'office ou sur la demande de la section.

TITRE III.

DE L'ORDRE INTÉRIEUR DES TRAVAUX.

§ 1er. *Assemblées de sections.*

Art. 8. Il est tenu, dans chaque section, un rôle sur lequel toutes les affaires sont inscrites d'après leur ordre de date.

Le président de la section distribue les affaires entre les rapporteurs. Il désigne celles des affaires qui sont réputées urgentes, soit par leur nature, soit par des circonstances spéciales.

Art. 9. La date de la distribution des affaires, avec l'indi-

cation de leur nature, est inscrite sur un registre particulier qui reste à la disposition du président de la section.

Art. 10. Le secrétaire de chaque section tient note, sur un registre spécial, des affaires délibérées à chaque séance et de la décision prise par la section. Il y fait mention de tous les membres présents.

Art. 11. En l'absence du président de la section, la présidence appartient à celui des conseillers d'État qui est le premier inscrit sur le tableau.

Art. 12. Lorsque plusieurs sections sont réunies, la présidence appartient, en l'absence du ministre de la justice, au vice-président, ou à celui des présidents de ces sections qui est le premier dans l'ordre du tableau.

Les lettres de convocation contiennent l'indication des affaires qui doivent être traitées dans ces réunions.

§ 2. *Des assemblées générales.*

Art. 13. Les jours et heures des assemblées générales sont fixés par le Conseil d'État sur la proposition du ministre de la justice.

En cas d'urgence, le conseil est convoqué par le vice-président.

Art. 14. Il est dressé par le secrétaire général, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle mentionne le nom du rapporteur et contient la notice de chaque affaire, rédigée par le rapporteur.

Art. 15. Le rôle est imprimé et adressé aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs, deux jours au moins avant la séance.

Sont imprimés et distribués en même temps que le rôle, s'ils n'ont pu l'être antérieurement, les projets de loi et de règlement d'administration publique, les avis proposés par les sections, ainsi que les documents à l'appui desdits projets dont l'impression aura été jugée nécessaire par les sections.

Les documents non imprimés sont déposés au secrétariat

général le jour où a lieu la distribution du rôle et des impressions, et ils y sont tenus à la disposition des membres du Conseil, sauf les cas d'urgence.

Art. 16. Le procès-verbal contient les noms des conseillers d'État présents.

Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes qui sont empêchés de se rendre à la séance doivent en prévenir d'avance le vice-président du Conseil d'État.

Il en est de même des auditeurs qui sont chargés de rapports inscrits à l'ordre du jour.

En cas d'urgence, les rapporteurs empêchés doivent, de l'agrément du président de leur section, remettre l'affaire dont ils sont chargés à un de leurs collègues.

Art. 17. Le président a la police de l'assemblée, il dirige les débats, résume la discussion, pose les questions à résoudre.

Nul ne peut prendre la parole sans l'avoir obtenue.

Art. 18. Les votes ont lieu par assis et levé ou par appel nominal.

Toutes les élections ont lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des membres présents et sur convocation spéciale.

Le président proclame le résultat des votes.

§ 3. *De l'instruction et du jugement des affaires contentieuses.*

Art. 19. La communication des recours aux parties intéressées et aux ministres, s'il y a lieu, les demandes de pièces, les mises en cause, et tous les autres actes d'instruction sont délibérés par la section du contentieux sur l'exposé du rapporteur.

Les décisions relatives aux actes d'instruction sont signées par le président de la section.

Art. 20. Le président de la section du contentieux distribue les affaires entre les quatre maîtres des requêtes qui remplissent les fonctions du ministère public.

Art. 21. La section du contentieux ne peut statuer, en exécution de l'article 19 de la loi du 24 mai 1872, sur les affaires introduites sans le ministère d'un avocat au Conseil, ni délibérer sur les affaires qui doivent être portées à l'assemblée du Conseil

d'État, statuant au contentieux, que si cinq membres au moins ayant voix délibérative sont présents.

Art. 22. Le rôle de chaque séance publique du Conseil d'État est préparé par le commissaire du Gouvernement chargé de porter la parole dans la séance; il est arrêté par le président.

Ce rôle imprimé et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est distribué, quatre jours au moins avant la séance, à tous les conseillers d'État du service à l'assemblée du contentieux, ainsi qu'aux maîtres des requêtes et auditeurs de la section du contentieux.

Il est également remis aux ministres qui ont pris des conclusions et aux avocats dont les affaires doivent être appelées.

Art. 23. En l'absence du vice-président du Conseil d'État, la présidence de l'assemblée du Conseil statuant au contentieux appartient au président de la section du contentieux.

En cas d'empêchement du secrétaire du contentieux, un secrétaire-adjoint peut être désigné par le vice-président du Conseil d'État sur la proposition du président de la section du contentieux.

Art. 24. Toutes les décisions rendues par le Conseil statuant au contentieux ou par la section du contentieux contiennent les noms et demeures des parties, leurs conclusions, le vu des pièces principales et des lois appliquées.

Elles portent en tête la mention suivante :

« Au nom du peuple français.

« Le Conseil d'État statuant au contentieux (ou la section du contentieux du Conseil d'État). »

Art. 25. L'expédition des décisions, délivrée par le secrétaire du contentieux, porte la formule exécutoire suivante :

« La République mande et ordonne aux ministres de (ajouter le département ministériel désigné par la décision), en ce qui les concerne, et à tous huissiers à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. »

TITRE IV.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 26. Les présidents de section et les conseillers d'État siègent dans l'ordre du tableau.

Le tableau comprend : 1° le vice-président, 2° les présidents de section, 3° les conseillers d'État en service ordinaire, 4° les conseillers d'État en service extraordinaire, 5° les maîtres des requêtes et les auditeurs.

Ils y sont tous inscrits dans l'ordre de leur nomination.

Art. 27. Les conseillers d'État ne peuvent s'absenter sans un congé donné par le ministre de la justice, après avoir pris l'avis du vice-président et du président de leur section.

Les maîtres des requêtes et les auditeurs ne peuvent s'absenter sans un congé donné par le vice-président, après avoir pris l'avis du président de la section dont ils font partie.

Art. 28. Dans le cas où, par suite de vacance, d'absence ou d'empêchement d'un ou de plusieurs conseillers d'État, une section ne se trouve pas en nombre pour délibérer, le vice-président du Conseil, de concert avec les présidents de section, la complète par l'appel de conseillers d'État pris dans les autres sections.

En cas d'urgence, la décision est prise par le président de la section.

Art. 29. Tout conseiller d'État, maître des requêtes ou auditeur qui s'absente sans congé, ou qui excède la durée du congé qu'il a obtenu, subit la retenue intégrale de la portion de son traitement afférente au temps pendant lequel a duré son absence non autorisée.

Si l'absence non autorisée dure plus d'un mois, le ministre de la justice en informe le Président de la République.

Art. 30. Au procès-verbal des sections et des assemblées générales du Conseil d'État est annexé un résumé des discussions relatives aux projets de loi, aux règlements d'administration publique et aux affaires pour lesquelles, en raison de leur

importance, le président jugerait que la discussion doit être recueillie.

Ce résumé est fait par un auditeur désigné par le président et assisté d'un rédacteur spécial.

Il reproduit sommairement les discussions, il est soumis à la révision du président ou de l'un des conseillers d'État ou maîtres des requêtes présents à la séance, délégué par le président.

Art. 31. L'époque des vacances du Conseil d'État est fixée, chaque année, par un décret du Président de la République.

Le même décret forme deux sections pour délibérer sur les affaires urgentes et désigne neuf conseillers d'État en service ordinaire, huit maîtres des requêtes et dix auditeurs pour composer ces sections.

L'assemblée générale ne peut délibérer pendant les vacations qu'autant que neuf au moins de ses membres, ayant voix délibérative, sont présents.

Les conseillers d'État désignés pour faire partie de la section des vacations peuvent se faire remplacer, de l'agrément du président par un autre conseiller d'État.

Art. 32. La bibliothèque est placée sous la surveillance d'une commission de trois conseillers d'État élus au scrutin. Cette commission règle tout ce qui concerne l'acquisition, le prêt et l'usage des livres.

FIN DU TOME TROISIÈME.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE TOME TROISIÈME.

DROIT PUBLIC ET CONSTITUTIONNEL.

Pages.

CHAPITRE DIX-HUITIÈME. — *Grands pouvoirs de l'État. — Pouvoir législatif* (1-65) 1-56

1. Transition, *p.* 2. — 2. Divisions du pouvoir législatif, 3. — 3. Chambre des députés, 3. — 4. De l'élection à deux degrés, 4. — 5. Scrutin de liste et scrutin d'arrondissement, 4. — 6. Renouvellement intégral ou partiel, 6. — 7. Durée de la législature, 6. — 8. De la dissolution. Délai de la réélection, 7. — 9. Du mandat impératif, 8. — 10. Des arrondissements ayant plus de cent mille habitants, 9. — 11. Loi du 28 juillet 1881. Algérie. Département de la Seine, 10. — 12. Indemnité des députés, 11. — 13. Cumul de l'indemnité avec les traitements, 12. — 14. Exceptions au principe de l'incompatibilité, 13. — 15. Inéligibilité relative, 13. — 16. Suite aux exceptions de l'incompatibilité, 14. — 17-18. Situation du fonctionnaire élu député, 15. — 19. Eligibilité, 16. — 20. Des militaires, 17. — 21-22. Eligibilité. Suite, 18. — 23-27. Révision des listes, 18-23. — 28. Suite. Clôture des listes, 24. — 29. Réunion des collèges électoraux, 26. — 30. Vote. Bureau; sa composition, 27. — 31. Dépouillement, 28. — 32. Recensement. Élection, 30. — 33. Sessions ordinaire et extraordinaire, 31. — 34. Vérification des pouvoirs, 32. — 35. Initiative des lois, 34. — 36. Sénat. Composition du Sénat, 34. — 37. Sénateurs inamovibles, 37. — 38. Sénateurs élus dans les départements, 37. — 39-40. Nomination des délégués des conseils municipaux, 37-38. — 41. Suite. Réclamations contre l'élection d'un délégué, 39. — 42-43. Liste des électeurs sénatoriaux, 39-40. — 44. Des électeurs contestés. Seront-ils portés sur la liste? 40. — 45. Composition du Bureau, 41. — 46. A qui appartient la désignation du local? 41. — 47. Résultat du scrutin, 42. — 48-49. Durée des pouvoirs, 43-44. — 50. Incompatibilités, 45. — 51-53. Suite. Militaires, 46-47. — 54. Initiative des lois. Lois de finances, 48. — 55. Abrogation des lois. Suppression des crédits nécessaires à leur exécution, 50. — 56. Immunités parlementaires, 51. — 57. Poursuites, 51. — 58. Siège du Gouvernement et des Chambres, 51. — 59. Publicité des séances, 51. — 60. Police des séances. Droit de requérir la force armée, 52. — 61. Assemblée nationale. Élection du Président de la République, 52. — 62. Réunion pour la révision de la Constitution, 53. — 63. Souveraineté de l'Assemblée nationale. Limites, 54. — 64. Révision. Suite, 55. — 65. Réunion de l'Assemblée nationale à Versailles, 55.

Pages.

CHAPITRE DIX-NEUVIÈME. — *Pouvoir exécutif. — Président de la République* (66-77)..... 57-69

66. Président de la République, *p.* 57. — 67. Durée des pouvoirs. Origine du délai de sept ans, 58. — 68. Attributions du Président, 59. — 69. Droit de grâce. Amnistie, 59. — 70. Effets de l'amnistie, 60. — 70 *bis*. Effets de l'amnistie sur les peines pécuniaires, 61. — 71. Amnistie accordée par la loi du 3 mars 1879, 64. — 72. Droit de grâce à l'égard des ministres, 65. — 73. Attributions du Président (Suite). Commandement des forces de terre et de mer, 65. — 74. Négociation des traités, 66. — 75. Déclaration de guerre, 66. — 76-77. Pouvoir réglementaire, 67.

CHAPITRE VINGTIÈME. — *Grands pouvoirs de l'État. — Conseil des ministres* (78-86)..... 70-74

78. Conseil des ministres, 70. — 79. Responsabilité ministérielle, 70. — 80. Solidarité du Cabinet, 72. — 81. Responsabilité judiciaire, 72. — 82. Division des ministères, 72. — 83. Sous-secrétaires d'État, 73. — 84. Les ministres ont-ils le pouvoir réglementaire, 73. — 85. Nombre de ministères, 74. — 86. Ministres sans portefeuille, 74.

CHAPITRE VINGT ET UNIÈME. — *Haute-Cour de justice* (87-90)..... 75-82

87. De la Haute-Cour sous les différents régimes qui se sont succédé en France, 75. — 88. Constitutions du 25 février 1875. Du Sénat Haute-Cour de justice. Président de la République. Ministres, 78. — 89. Compétence du Sénat à l'égard des particuliers, 78. — 90. Règles à suivre à défaut de loi spéciale, 79.

CHAPITRE VINGT-DEUXIÈME. — *Droit constitutionnel comparé* (91-104).. 83-94

91. Droit comparé : Histoire de la législation électorale depuis 1789. Règlement du 24 janvier 1789, 83. — 92. Élection directe et indirecte. Noblesse, 84. — 93. Clergé, 85. — 94. Tiers-État, 85. — 95. Loi électorale de l'Assemblée constituante, 85. — 96. Constitution du 3 septembre 1791. Éligibilité, 87. — 97. Constitution du 24 janvier 1793, 88. — 98. Constitution du 5 fructidor an III, 88. — 99. Constitution consulaire (22 frimaire an VIII), 89. — 100. Charte de 1814. Loi du 5 février 1817, 89. — 101. Loi du double vote du 29 juin 1820, 90. — 102. Charte de 1830. Loi du 19 avril 1831, 91. — 103. Capacité présumée. Adjonction des capacités, 92. — 104. Révolution de Février 1848. Suffrage universel, 93.

CHAPITRE VINGT-TROISIÈME. — *Droit constitutionnel comparé (Suite)* (105-135)..... 95-146

105. Droit comparé : Angleterre, 96; — 106. Chambre des lords, 96; — 107. Lords héréditaires, 97; — 108. Lords ecclésiastiques, 98; — 109. Pairs d'Écosse et d'Irlande, 98; — 110. Présidence. Lord chancelier, 99; — 111. Vote, 99; — 112. Chambre des communes, 99; — 113. Réforme électorale de 1832, 100; — 114. Électorat, 102. — 115. Belgique, 106. — 116. Pays-Bas, 109. — 117. Espagne, 111. — 118. Por-

Pages.

tugal, 114. — 119. Italie, 116. — 120. Italie (*Suite*). Lois « *des garanties* » des 31 décembre et 13 mai 1871, 119. — 121. Suède et Norwège, 121. — 122. Danemark, 125. — 123. Allemagne. Confédération. États particuliers, 126. — 124. Grand-duché de Bade, 128. — 125. Bavière, 129. — 126. Wurtemberg, 131. — 127. Saxe-Royale, 132. — 128. Prusse : École historique et école philosophique, 134; — 129. Lettres patentes du 3 février 1847 et Constitution du 31 janvier 1850, 135; — 130. Chambres. Chambre des seigneurs. Ordonnance du 12 octobre 1854, 135; — 131. Chambres des députés, 136. — 132. Autriche, 138. — 133. Hongrie, 141. — 134. Délégations, 143. — 135. Empire d'Allemagne, 144.

CHAPITRE VINGT-TROISIÈME (*Suite*). — *Droit constitutionnel comparé* (136-173)..... 149-177

136. Suisse : Cantons. Pouvoir central, 150; — 137. Diversités des législations cantonales, 151; — 138. Division des cantons, 152; — 139. Démocratie pure, 152; — 140. Démocraties représentatives. Démocratie fédérative, 153; — 141. Organisation du pouvoir central. *Referendum*. Révision, 154. — 142. Amérique : États-Unis du Nord. Constitutions, 159; — 143. Amendements, 159; — 144. États, 160; — 145. Pouvoir fédéral. Attributions, 160; — 146. Pouvoir fédéral. Organisation, 161; — 147. Réunion du Congrès, 162; — 148. Président de la République. Élections, 162; — 149-150. Président. Attributions, 163-164; — 151. — Sénat. Haute-Cour de justice, 164; — 152. Révision de la Constitution, 164. — 153. Amérique centrale et méridionale, 165. — 154. Suite. Mexique, 165. — 155. Suite. Nouvelle-Grenade, 167. — 156. Suite. Etat libre d'Orange, 167. — 157. Suite. Pérou, 167. — 158. Russie, 168; — 159. Centralisation, 168; — 160. Autocratie, 169; — 161. Sénat et conseil de l'Empire, 170; — 162. Sénat, 171; — 163. Conseil de l'Empire, 171; — 164. Suite. Chancellerie, 172; — 165. Ministres, 172; — 166. Religion, 173; — 167. Saint-Synode, 173. — 168. Turquie, 173; — 169. Tentative de régime représentatif. États détachés de la Turquie, 174. — 170. Serbie, 175. — 171. Grèce, 176. — 172. Suite. Constitution des 16-28 novembre 1864, 176. — 173. Suite. Conditions exigées pour entrer au Parlement, 177.

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

ADMINISTRATION.

CHAPITRE VINGT-QUATRIÈME. — *Divisions administratives* (174-205)... 179-203

174. Diversité des divisions administratives suivant les différents services. Administration générale, *p.* 180. — 175. Différence entre le département et la commune, le canton et l'arrondissement, 181. — 176. Modification des circonscriptions du département, de l'arrondissement, du canton et de la commune, 181. — 177. Distractions et réunions de communes,

Pages.

182. — 178. Conditions de la distraction ou de la réunion, 183. — 179. Divisions au point de vue des services spéciaux, 184. — 180. Divisions ecclésiastiques. Archevêchés. Évêchés, 185. — 181. Cures et succursales, 186. — 182. Droit de suppression, 187. — 183. Divisions judiciaires, 187. — 184. Divisions militaires, 188. — 185. Divisions maritimes, 189. — 186. Divisions au point de vue de l'instruction publique, 189. — 187. Divisions en matière de travaux publics, 190. — 188. Divisions financières. Recettes et perceptions, 191. — 189. Divisions forestières, 192. — 190. Divisions douanières, 192. — 191. Droit comparé : Ancien droit, 193; — 192. Divisions en gouvernements et provinces, 193; — 193. Divisions en pays d'État et pays d'élections, 195; — 194. Subdivisions de la province, 195; — 195. Divisions ecclésiastiques de l'ancienne France, 196; — 196. Divisions administratives en Angleterre. Comtés, 196; — 197. Subdivisions du comté, 198; — 198. Paroisses, 199; — 199. Bourgs parlementaires et bourgs municipaux, 199; — 200. Belgique, 200; — 201. Hollande, 201; — 202. Empire d'Autriche, 201; — 203. Prusse, 202; — 204. Espagne, 202; — 205. États-Unis, 203.

CHAPITRE VINGT-CINQUIÈME. — *Division générale des fonctionnaires. — Organisation du pouvoir central* (206-299)..... 204-282

206. Division des fonctionnaires en trois catégories : *employés, autorités et agents d'exécution, p.* 206. — 207. Administration active et corps consultatifs, 207. — 208. Coup d'œil sur la législation comparée, 208. — 209. Administration centrale. Chef de l'État, 209. — 210. Attributions administratives réservées au Chef de l'État, 210. — 211. Délégation de l'autorité administrative aux ministres, aux préfets et aux maires, 210. — 212-213. Manières diverses dont le Chef de l'État prononce en matière administrative, 211. — 214. Ministres, 212. — 215. Division des ministères, 212. — 216. Énumération des ministères, 212. — 217. Préséance des ministres entre eux, 212. — 218-219. Instructions, ordres et décisions des ministres, 213. — 220. Effets des instructions et des ordres à l'égard des parties, 214. — 221. Les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire, 214. — 222. Décisions ministérielles, 215. — 223. Employés. Chef de cabinet et secrétaire général, 215. — 224. Divisions, directions et directions générales, 217. — 225. Conseil d'État, 218. — 226. Personnel du Conseil d'État, 219. — 227. Suite. Auditeurs de 1re classe, 221. — 228-229. Suite. Auditeurs de 2e classe, 222-223. — 230. Incompatibilités, 225. — 231. Modes de délibération du Conseil d'État, 225. — 232. Assemblée générale, 225. — 233. Affaires portées à l'assemblée générale, 226. — 234. Grand ordre et petit ordre, 226. — 235. Division du Conseil d'État en sections, 227. — 236. Affaires urgentes et rôle des affaires ordinaires, 227. — 237-238. Délibération en matière contentieuse, 228-229. — 239. Droit comparé : Ancien droit, 230; — 240. Inviolabilité du roi et responsabilité des ministres dans l'ancien droit et le droit intermédiaire, 234; — 241. Convention, 234; — 242. Comité de salut public, 235; — 243. Suppression des commis-

Pages.

sions et rétablissement des ministères sous le Directoire, 236; — 244. Ministres sous l'Empire, 237; — 245. Restauration, monarchie de Juillet et République, 237; — 246-247. Conseil d'État dans l'ancien droit, 238-239; — 248-249. Conseil d'État dans le droit intermédiaire, 241-242; — 250-251. Conseil d'État sous la Restauration, 243-245; — 252. Conseil d'État sous l'ordonnance du 18 septembre 1839, 247; — 253. Conseil d'État sous la loi du 19 juillet 1845, 248; — 254. Conseil d'État sous la loi du 3 mars 1849, 250; — 255. Le Conseil d'État de 1852, 251. — 256. Angleterre. Organisation de l'administration centrale. Prérogative royale, 253; — 257. Ministres et de leur caractère principalement politique, 255; — 258. Composition du conseil des ministres (*cabinet council*), 255; — 259-260. Premier lord de la trésorerie (*First lord of the Treasury*), 256-257; — 261. Chancelier de l'Échiquier, 258; — 262. Lord chancelier. Ministère de la guerre, 258; — 263. Ministère de l'intérieur, 259; — 264. Des bureaux (*boards*), 260; — 265. Bureaux de commerce (*board of the trade*), 260; — 266. Affaires des Indes orientales, 261; — 267. Commission des domaines et des forêts. Bureau de la salubrité. Commission pour l'exécution de la taxe des pauvres, 262; — 268. Bureaux (suite), 263; — 269-272. Conseil privé, 263-266; — 273. Le Conseil privé n'a, pour ainsi dire, pas d'attributions effectives, 266; — 274. Du Parlement considéré comme conseil de la Couronne, 267; — 275. De la solidité des positions administratives en Angleterre, 267; — 276-277. Belgique, 268-269; — 278. Espagne, 270; — 279. Ordres royaux (*Reales Ordenes*), 271; — 280. Enumération des ministères, 271; — 281. Sous-secrétaires d'État. Actes des ministres, 272; — 282. Conseil d'État, 273; — 283-284. Personnel du Conseil d'État, 273; — 285. Auxiliaires, 274; — 286. Division du Conseil en sections, 274; — 287. Caractères des délibérations du Conseil, 274; — 288. Attributions contentieuses, 275; — 289. Matières quasi-contentieuses, 275; — 290. Directions, 276; — 291. Commissions (*juntas*). Commission de bienfaisance (*junta de beneficencia*), 276; — 292-293. Allemagne, Autriche, 277; — 294. Conseil d'État (*Staatsrath*), 277; — 295. Bavière, 278; — 296-297. Conseil d'État, 278-280; — 298. Duché de Bade, 280; — 299. Hollande, 281.

CHAPITRE VINGT-SIXIÈME. — *Administration départementale* (300-392). 283-351

300. Nécessité d'établir des centres administratifs dans les départements, 285. — 301. Nomination des préfets, 285. — 302. Distinction entre les classes de préfets. Avancement sur place, 286. — 303. Les préfets représentent le Chef de l'État et correspondent avec tous les ministres, 286. — 304. Le préfet a quatre qualités, 287. — 305. Du préfet comme délégué du pouvoir central, 287. — 306. Suite. Pouvoir réglementaire du préfet, 288. — 307. Suite. Objets du pouvoir réglementaire du préfet, 289. — 308. Suite. Limites du pouvoir réglementaire du préfet, 290. — 309. Suite. Les règlements des préfets ne sont pas soumis à l'approbation préalable des ministres, 290. — 310. Suite. Les règlements préfectoraux n'ont d'autorité que dans le département où ils sont

publiés, 292. — 311. Suite. La publication au *Bulletin des actes de la préfecture* ne suffit pas pour rendre le règlement exécutoire, 292. — 312. Suite. A qui incombe la preuve lorsque le fait de la publication est contesté? 293. — 313. Suite. Comment doivent être publiés les règlements préfectoraux, pour devenir exécutoires? 294. — 314. Suite. Du pouvoir réglementaire des préfets sur les matières de police municipale, 295. — 315. Du préfet comme représentant le domaine de l'État, 295. — 316. Nomination de certains fonctionnaires par le préfet, 296. — 317. De la tutelle administrative des communes et établissements publics. Décentralisation, 298. — 318. Affaires exceptées de la décentralisation, 299. — 319. Caractères du décret du 25 mars 1852. Renvoi, 300. — 320. Du préfet juge en matière contentieuse. Renvoi, 300. — 321. Secrétaires généraux. Citation de M. Boulatignier, 301. — 322. Suppression et rétablissement des secrétaires généraux, 302. — 323. Attributions des secrétaires généraux. Attributions propres, 302. — 324. Suite. Attributions déléguées, 302. — 325. Conseil de préfecture. Composition, 304. — 326. Nomination des conseillers, 305. — 327. Révocation des conseillers de préfecture, 305. — 328. Incompatibilités, 306. — 329. Présidence du conseil de préfecture, 307. — 330. Attributions du conseil de préfecture, 307. — 331. Cas où le préfet statue en conseil de préfecture, 308. — 332. Attributions contentieuses, 309. — 333. Pourquoi les arrêts ne portent pas la formule exécutoire, 309. — 334. Publicité des audiences du conseil de préfecture, 310. — 335. Des attributions qui appartiennent individuellement aux membres du conseil de préfecture, 311. — 336. Conseil général. Sa fonction considérée en général, 312. — 337. Caractère électif du conseil général, 312. — 338. Incapacités, 314. — 339. Incompatibilités, 315. — 340. Opérations électorales, 316. — 341-343. Action en nullité. Loi du 31 juillet 1875, 316-319. — 344. Questions préjudicielles, 319. — 345. D'après quelle règle la violation de la loi pendant les opérations électorales entraîne-t-elle la nullité de ces opérations, 320. — 346. De la pression et de l'abus d'influence, 321. — 347. Suite. Participation du candidat aux manœuvres, 321. — 348. Obligations des conseillers généraux, 322. — 349. Sessions ordinaires et extraordinaires, 322. — 350. Nomination du bureau et règlement, 323. — 351. Publicité des séances. Compte rendu, 324. — 352. Président. Police de l'assemblée, 324. — 353. Nullité des délibérations prises hors sessions et pour incompétence, 325. — 354. Dissolution par décret, 325. — 355. Réélection en cas de dissolution, 326. — 356. Attributions du conseil général, 326. — 357. Répartition des contributions directes, 327. — 358. Délibérations par lesquelles le conseil général statue définitivement, 328. — 359. Recours dans les cas prévus aux numéros précédents, 328. — 360-361. Délibérations dont l'exécution peut être suspendue, 329. — 362. Avis, 330. — 363. Vœux, 330. — 364. Loi du 15 février 1872. Réunion de plein droit des conseils généraux, en cas de dissolution des Chambres, 331. — 365. Commission départementale, 333. — 366. Les membres de la commission sont rééligibles, 334. — 367. Organisation de la commission, 335. — 368. Séances de la commission, 335. — 369. Assistance du préfet aux

Pages.

séances, 336. — 370. Obligation des chefs de service, 337. — 371. Attributions propres de la commission, 338. — 372. Attributions de la commission, 338. — 373. Délégation, 338. — 374. La délégation peut-elle être générale? 339. — 375-379. Affaires attribuées par la loi à la commission, 340-342. — 380. Suite. Rapport au conseil général, 342. — 381. Rapport sur les emprunts, 342. — 382-384. Voies de recours contre les décisions de la commission, 342-344. — 385. Résumé, 344. — 386. Exécution des décisions de la commission, 345. — 387. La commission peut-elle charger un de ses membres d'une mission relative à une de ses attributions? 346. — 388. Commissions interdépartementales, 346. — 389. Le conseil général peut-il se saisir d'office d'une affaire? 348. — 390. Tutelle administrative, 349. — 391-392. Conseil général de la Seine, 349-350.

CHAPITRE VINGT-SEPTIÈME. — *Droit comparé. Administration départementale* (393-447)..... 352-400

393. Ancien droit. Pays d'États et pays d'élections, *p.* 353. — 394. Intendants. Extension de leurs pouvoirs, 354. — 395. Pourquoi la royauté étendait-elle les pouvoirs des intendants, 355. — 396. La centralisation était presque consommée en 1789, 355. — 397. Pouvoirs des intendants dans les pays d'États. Assemblées provinciales, 356. — 398. Généralités comprises dans les pays d'États, 356. — 399. Caractère commun aux pays d'États, 357. — 400. États du Languedoc, 367. — 401. États de Bretagne, 358. — 402. États de Provence et de Béarn, 358. — 403. Droit intermédiaire. Système des administrations collectives, 358. — 404. Loi du 22 décembre 1789. Conseil général et directoire, 359. — 405. Procureur-général-syndic, 360. — 406. Conseil général. Sa composition, 360. — 407. Loi du 14 frimaire an II, 361. — 408. Organisation départementale sous la Constitution du 5 fructidor an III, 361. — 409. Angleterre. Juges de paix. Comté. Sessions tenues par les juges de paix, 362. — 410. *Custos rotulorum*, 364; — 411. Origine de la dénomination des juges de paix, 365; — 412-413. Du shérif, 365; — 414. Trésorier, Coroner, Constables, 367; — 415. Milices. Lord-lieutenant, 367; — 416. Principe de l'administration en Angleterre, 368; — 417. États-Unis. De l'État, 369; — 418. Division de l'État en comtés, 369; — 419. Du comté dans la Nouvelle-Angleterre, 370; — 420. Défaut de hiérarchie dans l'administration américaine. Comment est remplacé le principe hiérarchique, 371; — 421. Cour des sessions, 372; — 422. Importance du comté dans les États du Sud, 372. — 423. Belgique, 373; — 424. Attributions du conseil provincial, 374; — 425. Députation permanente, 374; — 426. Différences qui distinguent la députation permanente de notre conseil de préfecture, 375; — 427. Dépenses provinciales, 376. — 428. Hollande, 376. — 429. Allemagne. Autriche, 378; — 430. Diversité de la composition des diètes locales, 379. — 431. Hongrie et Transylvanie, 381. — 432-434. Bavière, 383-384. — 435-439. Prusse, 386-390. — 440. Espagne, 380; — 441-443. Députation provinciale, 392; — 444. Commission provinciale, 393; — 445. Gouverneur de la province, 393. — 446. Italie, 394. — 447. Russie, 396.

Pages.

CHAPITRE VINGT-HUITIÈME. — *Administration de l'arrondissement* (448-472)..... 401-425

448. L'arrondissement n'est pas une personne morale, 401. — 449. Moyen de donner légalement à un arrondissement, 403. — 450. Du sous-préfet, 404. — 451. Du sous-préfet comme agent d'instruction et de transmission, 405. — 452. Attributions propres du sous-préfet, 406. — 453. Délégation de pouvoirs par le préfet au sous-préfet, 408. — 454. Actes que le sous-préfet a le droit de faire spontanément, 409. — 455. Conseil d'arrondissement, 409. — 456. Nomination des conseillers d'arrondissement, 413. — 457. Dissolution du conseil d'arrondissement, 413. — 458. Double élection, 414. — 459. Sessions ordinaires et extraordinaires, 414. — 460. Division de la session ordinaire en deux parties. Attributions du conseil en matière de répartition des contributions, 415. — 461. Avis sur les réclamations des communes qui se prétendent surtaxées, 415. — 462. Délibérations consultatives du conseil d'arrondissement. Avis et vœux, 416. — 463. Avis spontanés dans les cas prévus par l'article 42 de la loi du 10 mai 1838, 417. — 464. Droit comparé : Ancien droit, 419; — 465. Régime institué par la loi du 22 décembre 1789, 419; — 466. Constitution du 5 fructidor an III. Suppression des districts. Municipalités de canton, 420; — 467. Loi du 28 pluviôse an VIII. Rétablissement des arrondissements, 420. — 468. Angleterre. Centaines (*Hundreds*), 421; — 469. Divisions nouvelles, 422; — 470. Constables, 423; — 471. Belgique. Commissaires du roi dans les arrondissements, 424; — 472. Espagne, 425.

APPENDICES.

I. Règlement du Sénat..... 427
II. Règlement de la Chambre des députés..... 455
III. Droit comparé : Parlements étrangers..... 488
IV. Règlement du Conseil d'État..... 512

FIN DE LA TABLE DU TOME III.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911